

Le nouveau défi du multilatéralisme : unis dans l'action afin de répondre aux priorités des pays et à la crise mondiale

Une présentation inscrite dans le cadre de la réforme
des Nations Unies

Par M. Hans d'Orville
Sous-Directeur général de l'UNESCO pour la
Planification stratégique

Paris, Organisation internationale de la francophonie, 18 novembre 2009

Une réforme des Nations Unies

Six grandes étapes

- 2000: Sommet du Millénaire
- 2005: Document Final du Sommet Mondial
- 2005: Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide
- 2006: Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence au sein des Nations Unies
- 2007: Examen triennal d'ensemble des activités opérationnelles du système des Nations Unies (TCPR) suivi par une résolution en 2008 sur la mise en œuvre
- 2009: Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la Cohérence d'Ensemble du Système

Un Rapport clé

Le rapport « Unis dans l'action » remis en 2006 au Secrétaire général des Nations Unies par un Groupe d'experts de haut niveau a suscité une réflexion approfondie sur la cible et les mécanismes d'action opérationnels du Système des Nations Unies.

Quelles préoccupations?

- La fragmentation et l'absence de coordination entre les agences de l'ONU pèsent fortement sur les ressources et les capacités des pays en voie de développement.
- Questions quant à l'efficacité opérationnelle du système dans son ensemble et à la qualité de l'assistance aux pays.
- Financements plus en plus imprévisibles.
- Seuls 8% de l'Aide publique au développement (APD) gérés par l'ONU.

Désunion/incohérence dans l'action?

- Une compétition débridée entre les agences menait à une absence de coordination sur le terrain.
- Les activités des organisations de l'ONU étaient guidées par leurs intérêts propres et pas forcément par les priorités de développement des pays bénéficiaires.
- Dans l'ensemble du système, on trouvait des modalités de programmation, des cycles et des pratiques de gestions non seulement différents mais parfois même incompatibles.

Quelle solution?

Huit pays pilotes sélectionnés pour explorer, à leur demande, les modalités de l'approche « Unis dans l'action ».

Thèmes centraux de cet exercice:

- Réduire la fragmentation systématique
- Etablir une cohérence d'action et améliorer la qualité des interventions
- Renforcer l'implication et la direction par les pays

Les huit pays pilotes : Albanie, Cap-Vert, Mozambique, Pakistan, Rwanda, Tanzanie, Uruguay, et Viet Nam

Quatre manières d'être « Unis dans l'action »

- « un » programme
- « un » cadre budgétaire
- « un » chef de file (Coordinateur Résident)
- « un » bureau (le cas échéant)

16 principes (1)

Ce premier effort a permis de dégager plusieurs principes de base (16) :

1. **Importance primordiale de l'implication et de la direction des gouvernements**, ainsi que de la prépondérance des priorités et objectifs nationaux; accent mis sur le renforcement des capacités nationales.
2. Appliquer et renforcer l'**inclusivité** à deux égards:
 - toutes les organisations du système des Nations Unies, y compris les organismes sans présence permanente dans un pays, doivent pouvoir **offrir aux pays toute la gamme de leurs compétences** analytiques, normatives, techniques et opérationnelles;
 - les **ministères de tutelle (« line ministries ») doivent être associés** aux exercices conjoints de programmation, et en particulier, aux comités directeurs et de coordination conjoints.

16 principes (2)

3. Un accent résolu doit être mis sur la poursuite et la **réalisation des Objectifs de développement convenus au niveau international** (ODCI/IADG), y compris les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).
4. La programmation conjointe au niveau des pays devrait aussi prendre en compte les **objectifs/cibles établis par les organisations régionales** ainsi que ceux contenus dans les programmes régionaux et globaux.
5. Les initiatives de programmation conjointes des Nations Unies au niveau des pays devraient **prévoir l'inclusion des liens entre le normatif et l'opérationnel** ainsi qu'avec les boucles rétroactives inhérentes à ce mode de fonctionnement.
6. Il importe de veiller au **respect des compétences sectorielles des diverses institutions spécialisées**, notamment de la part du PNUD et autres fonds et programmes des Nations Unies pour éviter la compétition et les doubles emplois inutiles.

16 principes (3)

7. Il ne saurait y avoir de « modèle unique » dans la programmation au niveau des pays: la diversité des approches est un facteur essentiel à préserver.
8. Le **Plan/Programme unique constitue le pivot central** de tous les efforts de cohérence et de programmation conjointe des Nations Unies au niveau des pays, fondé sur un choix stratégique des éléments de programme à mettre en œuvre et la définition de résultats escomptés, dans la mesure du possible.
9. Il ne devra y avoir **aucune condition préalable de « plancher » financier** pour qu'une institution technique puisse participer à des opérations de programmation sectorielle ou les diriger; le critère de participation essentiel devant être la compétence technique et la pertinence.

16 principes (4)

10. Le **cadre budgétaire (unique)** doit chiffrer de manière transparente, rigoureuse et réaliste les coûts des divers éléments du Plan/programme (unique), avec indication:

- des fonds disponibles provenant des ressources ordinaires et extrabudgétaires des organismes participants ;
- des déficits de financement éventuels que les donateurs seront appelés à combler par des contributions à un « Fonds national pour l'Unité d'action des Nations Unies/la Cohérence/OMD ».

11. Le CR et le PNUD, en tant qu'organisation responsable de la gestion du système des coordonnateurs résidents, devraient s'abstenir de toute implication dans la programmation et la mise en œuvre des programmes sectoriels thématiques relevant des compétences sectorielles des institutions spécialisées (**mise en place de « pare-feu institutionnel »**).

16 principes (5)

12. La qualité, l'expérience et les compétences du **Coordonnateur résident** (CR) sont des critères déterminants. En tant que responsable (unique) de l'équipe de pays, le CR doit être doté de pouvoirs, d'un rôle et d'une autorité accrues, en particulier en matière de direction ainsi que de gestion du processus de mise en œuvre.
13. « **Un** » **Bureau/Maison** devra être établi pour permettre, le cas échéant, la cohabitation des agences des Nations Unies, l'harmonisation des pratiques de gestion et la création de services conjoints.
14. Tous les efforts seront faits par le RC et l'Equipe de pays pour inclure la **société civile** dans les processus de programmation et parvenir à une pleine mise en œuvre du Rapport Cardoso (Nous, peuples : société civile, Organisation des Nations Unies et gouvernance mondiale - Rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, 2004, et Rapport du Secrétaire général en réponse au rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, 2004).

16 principes (1)

15. La **quête d'une cohérence accrue doit être poursuivie à divers niveaux** :

- intergouvernemental ;
- inter-agence aux niveaux global, régional et des pays ;
au sein de chaque organisation ;
- verticalement parmi des donateurs.

16. Un programme du système des Nations Unies doit être le produit de choix stratégiques faits par la totalité de l'équipe des Nations Unies du pays dans un processus inclusif et en collaboration étroite avec les autorités gouvernementales chef de fil et respectueux du rôle des ministères de tutelle nationaux (« **inclusivité stratégique** »).

Quelles prochaines étapes?

Aujourd'hui: mise en œuvre de ces programmes élaborés conjointement; leur nature interdisciplinaire et intersectorielle reflète parfaitement les complexités du monde dans lequel nous vivons.

Nouvelle phase: l'accent porte sur les aspects d'harmonisation et de processus de gestion:

- Harmonisation des coûts
- Amélioration de l'efficacité
- Renforcer les résultats en dégagant des marges de manœuvre administratives

Au cours des 3 dernières années, cette réforme a affecté l'ensemble des activités de terrain des Nations Unies.

Au cours des deux prochaines années, cette même réforme va inspirer le déploiement de plus de 60 Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD/UNDAF).

Neuf Initiatives Conjointes pour agir unis contre la crise (principes)

L'ampleur de la crise financière et économique globale oblige à repenser l'action en faveur des pays bénéficiaires. Il faut repréciser les priorités. Par conséquent, le Conseil des Chefs de Secrétariats des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS/CEB) a lancé neuf initiatives conjointes pour lutter contre la crise. Les principes en sont les suivants:

- Un accent résolu est mis sur les pays les moins avancés (PMA/LDC).
- Les équipes de pays reçoivent un soutien dans les 9 domaines identifiés.
- Ce dispositif comprend principalement des conseils et des orientations ainsi que requêtes d'informations pour améliorer le suivi de son évolution.
- Des financements additionnels devront être assurés.
- Il faudra œuvrer à harmoniser, au niveau des pays, les activités des équipes des Nations Unies avec celles des institutions de Bretton Woods.
- Une collaboration plus spécifique avec le FMI pourrait, dans certains domaines, permettre d'alimenter les Initiatives du CCS avec une portion des fonds reçu via le G20.

Neuf Initiatives Conjointes pour agir unis contre la crise (suite)

1. **Financement supplémentaire pour les plus vulnérables** : préconiser et élaborer un mécanisme conjoint Banque mondiale-système des Nations Unies pour l'articulation et l'exécution communes de financements supplémentaires, notamment par l'entremise du Fonds pour la vulnérabilité proposé par la Banque mondiale.
2. **Sécurité alimentaire** : renforcer les programmes destinés à nourrir ceux qui ont faim et étendre le soutien aux agriculteurs des pays en développement.
3. **Commerce** : lutter contre le protectionnisme, notamment grâce à la conclusion du cycle de négociations de Doha, et renforcer les initiatives d'aide au commerce ainsi que le financement pour le commerce.
4. **Initiative pour une économie verte** : promouvoir l'investissement pour la durabilité environnementale à long terme et faire en sorte que le monde s'oriente vers une démarche visant à préserver le climat.
5. **Pacte mondial pour l'emploi** : stimuler l'emploi, la production, l'investissement et la demande globale et promouvoir des emplois décents pour tous.

Neuf Initiatives Conjointes pour agir unis contre la crise (fin)

6. **Niveau minimum de protection sociale** : assurer l'accès aux services sociaux de base, l'abri ainsi que l'autonomisation et la protection des personnes pauvres et vulnérables.

7. **Stabilité humanitaire, sécuritaire et sociale** : mesures d'urgence pour protéger les vies et les moyens d'existence, répondre à la faim et aux besoins humanitaires, protéger les personnes déplacées et consolider la sécurité et la stabilité sociale.

8. **Technologie et innovation** : développer l'infrastructure technologique pour faciliter la promotion de l'innovation et l'accès à celle-ci.

9. **Suivi et analyse** :

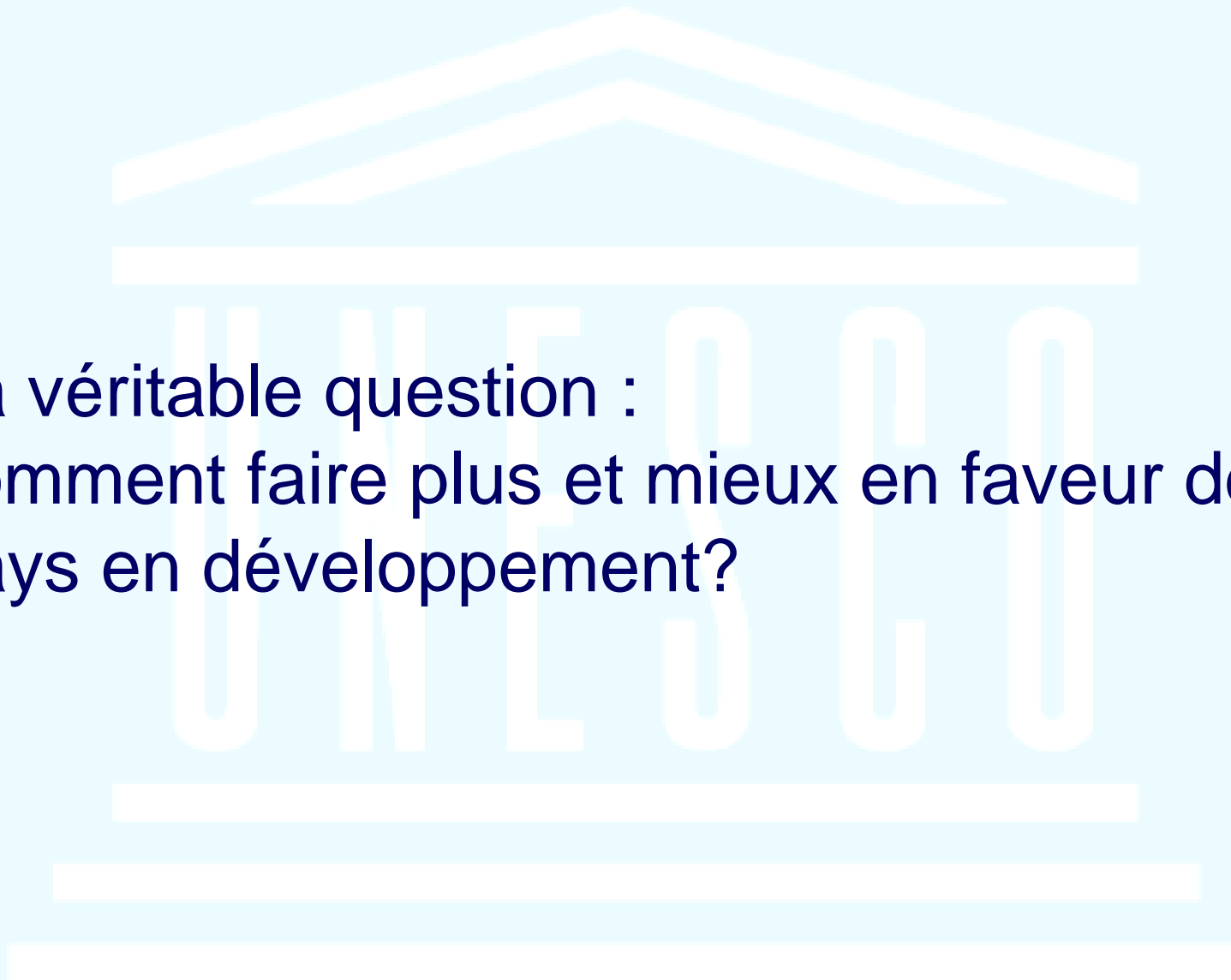
- Renforcer la surveillance macroéconomique et financière et mettre en œuvre un système d'alerte économique précoce efficace.
- Mettre en place d'urgence un mécanisme de suivi et d'alerte à l'échelle de l'ensemble du système des Nations Unies pour surveiller l'évolution de la situation, et faire rapport sur les dimensions politiques, économiques, sociales et environnementales de la crise.

Cette révolution a-t-elle répondu à toutes les attentes?

Le système des Nations unies est censé avoir gagné en efficacité, en qualité des résultats et en pertinence dans l'assistance aux pays, notamment par une meilleure focalisation sur leurs besoins en matière de développement.

Cette réorientation des activités du Système des Nations Unies a-t-elle permis qu'une plus grande part de l'APD y soit acheminée ? Rien ne le prouve à ce jour. Néanmoins, on peut d'ores-et-déjà se féliciter que le fardeau des pays bénéficiaires a diminué et la qualité de l'assistance s'est améliorée.

Lors d'une rencontre tenue en octobre 2009 à Kigali, les gouvernements des pays pilotes « Unis dans l'action » ont déclaré que l'approche « Unis dans l'action » avait permis d'obtenir de meilleurs résultats en matière de développement et que l'élan devait être maintenu.



La véritable question :
comment faire plus et mieux en faveur des
pays en développement?

Une proposition forte

La programmation conjointe ne doit pas être limitée aux Nations Unies. Elle doit s'étendre à tous les acteurs du développement et à tous les donateurs en particulier :

- l'OIF
- l'Union européenne
- le Commonwealth
- les institutions de Bretton Woods
- les Banques régionales de développement

Tous doivent accepter d'unir leur efforts pour œuvrer ensemble dans le cadre « Unis dans l'action ».

Un modèle existe déjà pour les donateurs, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux : les Stratégies conjointes d'assistance (Joint Assistance Strategies/JAS). Elles permettent de se rassembler afin d'apporter un soutien exclusif aux priorités des pays bénéficiaires.

Tous « Unis dans l'action »: un nouveau multilatéralisme?

Demain, la programmation conjointe de toutes les organisations multilatérales doit être la voie de l'avenir.

Toutes les organisations multilatérales doivent se faire plus stratégiques dans leurs conseil en amont sur les politiques.

Cela pourra se traduire par des équipes réduites, mais elles travailleront à plus haut niveau et seront dotées des compétences spécialisées appropriées.

Il doit y avoir des stratégies conjointes de déploiement, un compte-rendu unifié des résultats et une harmonisation des pratiques de gestion.

Ce processus déboucherait sur des mécanismes et des modalités nouvelles qu'on ne peut pas encore décrire.

L'importance accrue de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire Nord-Sud-Sud

- Tous les signaux économiques et géopolitiques montrent que la coopération Sud-Sud est en passe de devenir une donnée majeure de la mondialisation.
- Des pays tels que la Chine et le Brésil ne se posent pas uniquement comme des économies émergentes, mais également comme des nouveaux pôles de la coopération internationale.
- Cette évolution nouvelle de la coopération Sud-Sud n'a plus guère à voir avec celle de la période héroïque des décolonisations: elle va sans doute transformer la question du développement.
- Cet axe de coopération doit être renforcé via l'assistance des organisations intergouvernementales, surtout dans le contexte d'une réduction des flux d'APD.
- L'émergence d'une coopération Sud-Sud renforcée et renouvelée va entraîner des transformations de la coopération triangulaire Nord-Sud-Sud.

Un défi longtemps inaperçu: la sécurité dans les pays

Un problème doit être souligné: la sécurité. En effet, comme le montre notre expérience quotidienne – et parfois l'actualité la plus macabre – une attention particulière doit être donnée aux aspects de sécurité découlant de la présence des organisations multilatérales sur le terrain.

A ce jour déjà, les exigences en matière de sécurité dans plusieurs pays amenuisent de manière inédite les ressources limitées dont dispose l'ONU.

Il existe donc un risque que les coûts de sécurité ne deviennent prohibitifs en regard des ressources effectivement consacrées au développement.

Le futur

**Une chose est sûre quoiqu'il en soit:
Le temps de la fragmentation est révolu.**

En guise de conclusion

**Avancer « Unis dans l'action »
commence par l'amélioration de
notre capacité à prendre
connaissance de ce que chacun
nous faisons et à envisager
comment le faire ensemble.**