



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire
Rome, 26-29 novembre 2018

Distribution: générale	Point 5 de l'ordre du jour
Date: 23 novembre 2018	WFP/EB.2/2018/5-D/Rev.1
Original: anglais	Questions de politique générale
	Pour examen

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<https://executiveboard.wfp.org/fr>).

Point sur la mise en œuvre par le PAM de la résolution 72/279 de l'Assemblée générale des Nations Unies (Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement)

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Point sur la mise en œuvre par le PAM de la résolution 72/279 de l'Assemblée générale des Nations Unies (Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement) (WFP/EB.2/2018/5-D/Rev.1).

Le Conseil félicite également le PAM pour la bonne pratique consistant à lui présenter régulièrement les faits nouveaux concernant la réforme du système des Nations Unies pour le développement et demande que des échanges réguliers aient lieu sur un mode informel entre les membres intéressés et le Groupe consultatif de haut niveau des organismes ayant leur siège à Rome sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette réforme, juste après les réunions trimestrielles du Groupe consultatif de haut niveau.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

Coordonnateurs responsables:

M. A. Abdulla
Directeur exécutif adjoint
tél.: 066513-2401

Mme C. Ushiyama
Directrice
Bureau de New York
courriel: coco.ushiyama@wfp.org

Historique

1. Le Bureau du Conseil d'administration a demandé un point sur la mise en œuvre par le PAM de la résolution 72/279 de l'Assemblée générale des Nations Unies¹ relative au repositionnement du système des Nations Unies pour le développement et aux incidences financières et autres de ce repositionnement pour le PAM. La présente note d'information expose les principales évolutions à communiquer pour information au Conseil à sa deuxième session ordinaire de 2018. Elle porte en particulier sur l'état d'avancement de la réforme du système des Nations Unies pour le développement, la nature de la participation du PAM aux efforts de réforme et les conséquences de la réforme pour le PAM sur le plan aussi bien des possibilités offertes que des risques envisagés.
2. Le processus de transition et une grande partie du travail de réforme viennent seulement de commencer. Cependant, les incidences pour le PAM ne sont pas encore tout à fait claires, et le présent document a donc pour but d'en offrir une analyse préliminaire. Le PAM suit de près le travail de l'équipe chargée, à New York, de la transition du système des Nations Unies pour le développement et entretient des contacts réguliers avec les organismes apparentés et autres parties prenantes clés à New York et à Rome pour donner des indications sur la mise en œuvre des réformes et surveiller leurs répercussions potentielles.
3. À la suite de l'appel formulé par les États Membres dans l'Examen quadriennal complet de 2016² demandant que le système des Nations Unies pour le développement soit "plus stratégique, transparent, ouvert à la collaboration, efficace, effectif et axé sur les résultats" et réponde aux priorités et besoins nationaux en matière de développement à la lumière du Programme de développement durable à l'horizon 2030, le Secrétaire général a exposé, dans un rapport de décembre 2017³, sa vision sur le repositionnement de ce système à opérer pour contribuer à la mise en œuvre du Programme 2030. Ce rapport proposait sept domaines de réforme⁴, qui ont ensuite guidé les États Membres lors de la formulation de la résolution 72/279 de l'Assemblée générale¹.
4. Le PAM soutient fermement les objectifs de la réforme du système des Nations Unies, laquelle porte principalement sur l'amélioration des résultats sur le terrain, la mise en œuvre des engagements pris au titre de l'Examen quadriennal complet et la réalisation des objectifs de développement durable (ODD). L'augmentation continue du nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde, rappelée dans un rapport récent sur l'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde⁵, nous appelle à envisager des

¹ Résolution 72/279 de l'Assemblée générale des Nations Unies, Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement dans le cadre de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Disponible à l'adresse <https://undocs.org/fr/A/RES/72/279>.

² Résolution 71/243 de l'Assemblée générale des Nations Unies, Examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Disponible à l'adresse <https://undocs.org/fr/A/RES/71/243>.

³ Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de la mise en œuvre du Programme 2030: notre promesse d'une vie dans la dignité, la prospérité et la paix sur une planète en bonne santé (A/72/684). Disponible à l'adresse <http://undocs.org/fr/A/72/684>.

⁴ Les domaines de réforme du système des Nations Unies pour le développement proposés par le Secrétaire général sont les suivants: un document stratégique à l'échelle du système destiné à accélérer la mise en correspondance du système des Nations Unies pour le développement avec le Programme 2030; une nouvelle génération d'équipes de pays des Nations Unies; un système des coordonnateurs résidents impartial aux moyens d'action renforcés; une approche régionale réaménagée; l'amélioration de la transparence et de l'obligation redditionnelle; une démarche à l'échelle du système pour les partenariats; et un pacte de financement entre le système des Nations Unies pour le développement et les États Membres, au service d'un financement plus prévisible et plus souple et en contrepartie d'une reddition de comptes renforcée.

⁵ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Fonds international de développement agricole, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Programme alimentaire mondial et Organisation mondiale de la Santé. 2018. *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde: Renforcer la résilience face aux changements climatiques pour la sécurité*

méthodes nouvelles et innovantes ainsi que des approches et des partenariats multisectoriels mieux intégrés pour obtenir des effets plus larges et à plus long terme sur la vie des personnes auxquelles nous venons en aide.

5. L'action de réforme des Nations Unies permet au PAM de progresser dans la mise en œuvre des engagements pris au titre de l'Examen quadriennal complet. À l'appui de cette action, le PAM a signé récemment avec le PNUD, le FNUAP, le HCR et l'UNICEF une déclaration de reconnaissance mutuelle de leurs politiques et processus qui va leur permettre d'intensifier leur collaboration dans le cadre de leurs activités opérationnelles et de réduire les coûts de transaction entre entités. De même, le PAM répond à l'Examen quadriennal complet qui prône la mise en place de modèles souples, rentables et participatifs de présence dans les pays, notamment au moyen d'un représentant couvrant plusieurs sites, comme au Togo et au Bénin, entre autres cas. Par ailleurs, comme le demandait l'Examen quadriennal complet, afin que le système des Nations Unies pour le développement renforce la coordination avec les interventions d'assistance humanitaire et de consolidation de la paix dans les pays confrontés à des situations d'urgence humanitaire, le PAM intervient activement en ce sens dans des contextes tels que la République démocratique du Congo et l'Afghanistan, ainsi qu'à l'échelle mondiale dans le cadre du Comité directeur mixte chargé de promouvoir la collaboration entre les secteurs de l'humanitaire, du développement et de la consolidation de la paix.

Participation du PAM au processus de réforme

6. Le PAM participe activement à la réforme du système des Nations Unies pour le développement à tous les niveaux, y compris en dotant son bureau de New York de moyens supplémentaires lui permettant de donner des avis et de coordonner la contribution aux efforts de réforme et de tenir l'organisation informée des évolutions. Au niveau interinstitutions, la haute direction participe activement au Groupe des Nations Unies pour le développement durable, qui sert d'organe de prise de décisions opérationnelles à l'échelon des chefs de secrétariat. Le PAM est aussi représenté, au niveau des directeurs et au-dessus, dans les quatre groupes de résultats stratégiques du Groupe des Nations Unies pour le développement durable. Ces groupes sont organisés autour de questions clés concernant le Programme 2030, sur lesquelles les membres du système des Nations Unies pour le développement doivent s'entendre pour renforcer l'appui apporté par le système à la réalisation des ODD. Le Directeur exécutif du PAM codirige, avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Groupe des résultats stratégiques sur les innovations institutionnelles, dont le but est d'harmoniser les modalités de fonctionnement et de mettre en place des locaux communs au sein du système des Nations Unies afin d'améliorer la qualité, l'efficacité et l'efficience des services.
7. En août 2017, le PAM a mis sur pied une équipe spéciale principale chargée de conseiller la haute direction de l'organisation sur la réforme du système des Nations Unies et d'examiner les incidences de celle-ci pour l'ensemble du PAM. Son travail a consisté à déterminer les domaines de participation constructive et les mesures de préparation que le PAM doit prendre sur tous les projets de réforme. Parallèlement, le bureau du PAM à New York communique régulièrement au Siège et aux responsables des bureaux de pays des points sur l'état d'avancement du processus, notamment en participant aux réunions régionales des représentants dans les pays pour les informer et recueillir leurs observations sur les efforts de réforme. Le PAM a aussi organisé des ateliers au Siège pour offrir aux responsables à l'échelle mondiale et sur le terrain l'occasion de prendre part aux débats sur les mesures de préparation nécessaires, telles que l'élaboration de nouvelles directives

destinées aux représentants dans les pays et la mise en place de moyens permettant de renforcer la collaboration avec le système des coordonnateurs résidents. Un nouvel atelier de ce type est programmé avant la fin de l'année pour examiner et rédiger dans leur version finale les mesures de préparation à l'échelle du PAM avant le début de la mise en œuvre de la réforme à partir du 1^{er} janvier 2019.

8. Une équipe chargée de la transition a été mise sur pied sous la houlette du Vice-Secrétaire général afin de superviser le processus de transition du système des Nations Unies pour le développement au cours des 18 à 24 prochains mois. L'équipe travaille en parallèle sur les nombreux volets de la réforme dans des délais serrés. Le PAM a relevé quelques problèmes liés à l'enchaînement des différents projets de réforme. Il apparaît en particulier difficile de s'accorder sur les priorités du système des Nations Unies pour le développement dans un document stratégique global qui, dans l'idéal, guiderait l'élaboration d'autres éléments clés tels que le système des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Le PAM participe activement à la phase de transition, et communique notamment des observations détaillées sur les plans de mise en place des différents projets de réforme en cours d'élaboration, tels que le plan de mise en œuvre du système redynamisé des coordonnateurs résidents. Le PAM prend également une part active à l'élaboration d'autres cadres, comme le système redynamisé des PNUAD, au sein de l'équipe interinstitutions de conception des PNUAD.

Nouvelle génération d'équipes de pays des Nations Unies

Redynamisation du système des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement

9. Dans la résolution 72/279, l'Assemblée générale appelle à faire des PNUAD les principaux instruments permettant au système des Nations Unies de planifier et de mener des activités de développement⁶, en offrant la possibilité d'apporter un appui plus cohérent et hiérarchisé aux initiatives nationales visant à réaliser le Programme 2030, notamment en s'attaquant aux causes profondes des besoins humanitaires.
10. L'équipe de conception interinstitutions a commencé à remanier les PNUAD et les directives qui leur sont associées, et compte achever ses travaux en mars 2019. Au moment de la rédaction du présent document, l'équipe avait formulé quelques idées initiales concernant les principales composantes possibles des nouveaux PNUAD. Ces idées portaient sur différents sujets: définition de la finalité et de la portée des PNUAD; description de la relation entre les PNUAD et les programmes de pays des entités des Nations Unies; renforcement des bilans communs de pays pour faciliter l'analyse en temps réel; recours à une théorie du changement pour définir les priorités des PNUAD; élaboration de mécanismes permettant de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer collectivement les PNUAD et d'en rendre compte; prise en compte des dimensions transfrontières et régionales dans les PNUAD; et établissement, d'un commun accord, des dispositifs institutionnels à utiliser pour appuyer le processus d'élaboration des PNUAD. Les propositions initiales devront être développées et affinées, car les discussions qui ont eu lieu lors d'une réunion mondiale des coordonnateurs résidents et qui ont été menées entre les membres du Groupe des Nations Unies pour le développement durable ont fait apparaître d'importantes divergences. La réflexion sur les PNUAD devrait donc continuer d'évoluer avant qu'une

⁶ La résolution 72/279 fait référence à "des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement redynamisés, stratégiques, souples, axés sur les résultats et pragmatiques, qui sont les principaux instruments permettant au système des Nations Unies de planifier et de mener dans chaque pays des activités de développement à titre d'appui à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, et qui doivent être conçus et mis au point en pleine consultation et d'un commun accord avec les gouvernements".

approche commune soit adoptée et que l'on en cerne clairement toutes les incidences pour le PAM.

11. Sur la base de réflexion actuelle, il est envisagé de rendre les PNUAD plus stratégiques, plus souples et davantage axés sur les résultats conformément à la résolution 72/279, l'objectif étant d'élaborer la nouvelle formule dans les six prochains mois. Le PAM appuie le renforcement des PNUAD et le principe selon lequel celui-ci doit être établi à partir de priorités et de plan nationaux de développement, en s'attaquant aux causes profondes de la vulnérabilité et en cherchant *in fine* à atteindre des ODD qui soient adaptés au contexte national. Le PAM est bien placé pour suivre cette approche en application de son plan stratégique et de sa feuille de route intégrée.
12. Le PAM estime que les PNUAD doivent être les premiers instruments de la définition des orientations stratégiques, mais que les détails des programmes (stratégie, conception et modalités d'exécution) devraient être définis dans des documents de planification établis par pays par les organismes concernés. Dans ses plans stratégiques de pays, le PAM décrirait les caractéristiques et les modalités d'exécution des activités, conformément aux orientations fixées dans les PNUAD et sur la base d'une analyse commune du contexte national. Dans chaque pays, le coordonnateur résident aurait pour rôle d'organiser et de diriger les discussions sur la planification du PNUAD, en s'appuyant notamment sur les organismes non résidents et sur toutes les ressources des Nations Unies à l'échelle régionale afin de mieux cerner les questions régionales et transfrontières. Les responsables du PAM au niveau des pays mèneraient des consultations avec les interlocuteurs gouvernementaux au sujet des plans stratégiques de pays, en veillant à ce que ces derniers concordent avec les PNUAD.
13. Le PAM continuera de participer activement aux efforts visant à clarifier et à préciser la réflexion sur les nouveaux PNUAD. Il sera peut-être amené à adapter les directives relatives à l'élaboration de ses programmes en fonction des PNUAD. Il devra peut-être aussi reconfigurer ses processus de programmation, notamment pour rechercher des moyens de relier les examens stratégiques nationaux Faim zéro qu'il appuie à la nouvelle approche fondée sur les bilans communs de pays.

Présence et composition des équipes de pays des Nations Unies

14. La réforme prévoit une nouvelle génération d'équipes de pays des Nations Unies dont la composition serait établie à partir des besoins relevés dans les PNUAD. Le PAM est favorable à ce type de présence et de programmation adaptées au contexte et fondées sur les besoins, et a déjà pris des mesures afin de revoir sa présence dans les pays ainsi que ses modèles de fonctionnement pour s'assurer qu'ils demeurent conformes à sa mission. Parmi les organismes de taille similaire, le PAM est celui qui a la plus faible "empreinte" à l'échelle nationale. Il compte des bureaux dans 83 pays seulement⁷, mais il est l'un de ceux qui a la plus forte présence sur le terrain (au niveau infranational)⁸. Ayant déjà déployé des efforts rigoureux pour parvenir à une présence appropriée, le PAM n'envisage pas d'apporter de modifications majeures dans ce domaine. Anticipant les efforts de réforme du système des Nations Unies pour le développement, le PAM entendait, à travers l'examen de sa présence dans les pays, s'assurer qu'il couvrirait correctement les pays où les besoins étaient les plus marqués, et ce au moyen de modèles de fonctionnement optimaux. Le PAM a opté pour

⁷ Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance compte 128 bureaux de programme de pays couvrant 158 pays et le Programme des Nations Unies pour le développement 129 bureaux de programme de pays couvrant 170 pays; le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés est présent dans 130 pays, l'Organisation internationale pour les migrations dans 147, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture dans 133 et le Fonds des Nations Unies pour la population dans 129.

⁸ Dans les pays où le PAM est présent, 30 pour cent des locaux se situent au niveau national, et 70 pour cent au niveau infranational.

des modèles de fonctionnement plus souples, consistant, par exemple, à recourir à un même représentant pour couvrir plusieurs sites, comme au Bénin et au Togo, entres autres cas.

Bureaux multi-pays

15. Dans la résolution 72/279, il est reconnu qu'il est nécessaire de veiller à ce que les bureaux multi-pays⁹ soient configurés correctement et disposent des capacités nécessaires pour répondre aux besoins spécifiques et croissants des pays qu'ils couvrent, en particulier s'agissant des petits États insulaires en développement (PEID) au regard des effets dévastateurs du changement climatique. Au moment de la rédaction du présent document, un examen indépendant des bureaux multi-pays devait débiter prochainement. Cet examen devait donner lieu à de nombreuses consultations, en particulier en ce qui concerne les PEID. Il portera sur la configuration actuelle des bureaux multi-pays et devrait permettre de tirer des enseignements des modèles opératoires multi-pays existants des entités des Nations Unies.
16. L'examen devrait permettre de déterminer si les bureaux multi-pays sont à même d'appliquer le Programme 2030 et déboucher sur des recommandations quant aux améliorations à leur apporter le cas échéant pour qu'ils le soient ainsi que sur la marche à suivre pour les rendre viables financièrement. Les constatations issues de l'examen sont attendues en mars 2019, pour présentation lors du débat du Conseil économique et social des Nations Unies consacré, en mai 2019, aux activités opérationnelles de développement. Bien que l'examen concerne les bureaux des coordonnateurs résidents, dans le contexte des PEID, le PAM est bien placé pour fournir des éléments de compréhension car il a redoublé d'efforts dans les régions Caraïbes et Pacifique, travaillant aux côtés de gouvernements nationaux et d'organes régionaux pour améliorer les interventions et les activités de préparation liées aux effets du changement climatique, notamment au moyen de mécanismes de protection sociale renforcés réactifs face aux chocs.

Modalités de fonctionnement communes et locaux communs

17. Les initiatives visant à mettre en place des modalités de fonctionnement communes¹⁰ et des locaux communs ont pour but tout à la fois d'améliorer la qualité des services et de rechercher des gains d'efficacité. Les objectifs ambitieux proposés par le Secrétaire général¹¹ et approuvés dans la résolution 72/279 nécessiteront des travaux et des investissements considérables en amont. Le PAM a appuyé la création d'une équipe de projet interinstitutions à plein temps chargée des innovations institutionnelles au moyen d'apports en personnel et prévoit également de verser une contribution d'un montant de plus de 1 million de dollars É.-U. en 2019 dans le cadre d'une initiative interne d'importance primordiale portant sur la réforme du système des Nations Unies pour le développement,

⁹ Un bureau multi-pays est un bureau regroupant des institutions, des fonds et des programmes des Nations Unies résidents et non résidents qui, sous la direction d'un coordonnateur résident, fournissent des services de développement à plusieurs pays. Actuellement, le système des coordonnateurs résidents compte huit bureaux multi-pays, dont six couvrent des PEID. Ces bureaux se trouvent à la Barbade (10 pays), en Jamaïque (5 pays), à Trinité-et-Tobago (5 pays), au Belize (2 pays), à Maurice (2 pays), aux Fidji (10 pays), à Samoa (4 pays) et en Malaisie (3 pays).

¹⁰ La stratégie relative aux modalités de fonctionnement élaborée par le Groupe des Nations Unies pour le développement concerne les services administratifs relevant de six gammes de services: achats; technologies de l'information et des communications; ressources humaines; logistique; finances; et services liés aux installations (y compris les locaux communs).

¹¹ Obtenir une reconnaissance mutuelle des règles, règlements, politiques et processus de fonctionnement des différentes entités; instaurer une culture du changement pour aboutir à des relations davantage axées sur le client en mesurant la satisfaction de celui-ci à l'égard de tous les services assurant le fonctionnement du système; vérifier que toutes les équipes de pays des Nations Unies ont mis en place une stratégie consacrée aux modalités de fonctionnement d'ici à 2021; regrouper 50 pour cent des bureaux des Nations Unies au sein de locaux communs d'ici à 2021; et mettre en place des services administratifs communs dans tous les pays d'ici à 2022.

sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration. Les dépenses initiales nécessaires à ces travaux, y compris la constitution d'une équipe interinstitutions de projet à plein temps, sont évaluées à 8,5 millions de dollars, et on s'attend à des besoins supplémentaires à l'avenir. Ce montant est bien supérieur aux ressources dont disposent les organismes menant les travaux, en particulier le Fonds des Nations Unies pour la population¹², le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le PAM.

18. Les premières initiatives menées dans ce domaine en 2018 ont porté essentiellement sur l'obtention de la reconnaissance mutuelle des politiques et processus des entités, comme le demandait l'Examen quadriennal complet, de façon à permettre le regroupement au sein de services administratifs communs au niveau des pays d'ici à 2022. Une déclaration d'engagement relative à l'application de ce principe de reconnaissance mutuelle a récemment été signée par les chefs de secrétariat du PNUD, du FNUAP, du HCR, de l'UNICEF et du PAM, et d'autres institutions devraient s'y associer.
19. Une stratégie de regroupement des services internes assurés localement au moyen d'un service administratif commun au niveau des pays est en cours d'élaboration, le but étant d'expérimenter la démarche dans quelques pays en 2019. Il s'agira de faire en sorte que les bureaux de pays des entités du système des Nations Unies pour le développement puissent bénéficier des services de qualité dont ils ont besoin pour pouvoir se concentrer sur leur mandat principal, tout en favorisant l'amélioration de l'efficacité.
20. Il convient d'approfondir l'analyse pour déterminer l'ampleur des économies potentielles, et il faudra quelques années pour générer les économies escomptées. Une grande partie des gains ne peut pas être monétisée ni réaffectée à d'autres fins, en particulier dans le cas d'organismes tels que le PAM dont les fonds sont, pour une large part, affectés à des activités spécifiques.
21. En plus de la coprésidence du Groupe des innovations institutionnelles assurée par le Directeur exécutif du PAM, le PAM préside également l'Équipe spéciale interinstitutions des Nations Unies sur les locaux communs, qui s'emploie actuellement à analyser en détail les locaux des Nations Unies à travers le monde à la recherche de possibilités de regroupement. Dans les pays où le PAM opère, environ 26 pour cent de ses bureaux se trouvent actuellement dans des locaux communs. Le PAM appuie cette vision en utilisant, par exemple, 75 résidences dans le cadre d'un service commun dans 20 pays. Déjà, 43 pour cent des occupants de ces résidences sont des personnes qui n'appartiennent pas au personnel du PAM. Parallèlement, le PAM soutient les initiatives visant à poursuivre une stratégie relative aux modalités de fonctionnement¹³ encourageant les services communs dans l'ensemble des gammes de services. Dans le cas du PAM, quelque 40 pour cent des bureaux de pays font déjà partie d'une stratégie de ce type approuvée. À l'avenir, il est prévu de réorienter les efforts déployés au niveau des pays dans le cadre de cette stratégie dans les domaines où l'on a constaté les économies les plus importantes, notamment les achats locaux, les technologies de l'information, les services financiers et les services des installations.
22. En soutien à la fourniture de services communs, le PAM a mis en place dernièrement une plateforme de réservation humanitaire (humanitarianbooking.wfp.org), qui donne à la communauté d'aide humanitaire un accès en ligne 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 à des

¹² Le Fonds des Nations Unies pour la population représente également l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et ONU-Femmes.

¹³ Voir Stratégie du GNUD relative aux activités opérationnelles (BOS). Résumé analytique. Disponible à l'adresse <https://undg.org/wp-content/uploads/2017/03/UNDG-BOS-Executive-Summary-2016-FR-1.pdf>.

services d'appui essentiels. La plateforme permet notamment d'effectuer des réservations concernant 160 résidences des Nations Unies, 286 destinations de vol assurées par les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies et 45 centres de soins des Nations Unies dans plus de 50 pays. Cette initiative primée appuie le projet de réforme des Nations Unies consistant à assurer des fonctions et des services administratifs communs centrés sur le client, qui permettent de dégager des économies d'échelle et d'harmoniser les procédures opératoires. Au premier semestre de 2019, le PAM mènera à bien une analyse des services qu'il peut proposer au système des Nations Unies et des services qu'il peut sous-traiter à d'autres entités des Nations Unies.

Redynamisation du rôle du système des coordonnateurs résidents

Transition du système des coordonnateurs résidents

23. La conception que le Secrétaire général se fait de la réforme repose avant tout sur un système des coordonnateurs résidents redynamisé, indépendant, impartial et aux moyens d'action renforcés afin d'améliorer une coordination axée sur le développement durable en séparant les fonctions des coordonnateurs résidents de celles des représentants résidents du Programme des Nations Unies pour le développement d'ici au 1^{er} janvier 2019. Le plan établi par le Secrétaire général en vue de la mise en œuvre d'un système redynamisé des coordonnateurs résidents prévoit que les 129 postes de coordonnateurs et une première vague de postes du Bureau de la coordination des activités de développement seront transférés au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies au 1^{er} janvier 2019.

Rôles et responsabilités du système des coordonnateurs résidents

24. Au moment de la rédaction du présent document, l'une des conditions préalables essentielles à la gouvernance du système redynamisé des coordonnateurs résidents était la conception d'un nouveau cadre de gestion et de responsabilité qui guiderait les responsabilités mutuelles des parties prenantes clés aux niveaux national, régional et mondial. Il est prévu que la composante nationale du cadre sera élaborée d'ici à la fin de 2018 par l'équipe chargée de la transition en collaboration avec une équipe interinstitutions chargée de la conception, puis examinée et approuvée par le Groupe des Nations Unies pour le développement durable. Cette composante comprendra l'organisation d'un double ordre hiérarchique matriciel bien défini en vertu duquel les représentants dans les pays rendent compte de leur mandat à l'entité dont ils relèvent et rendent compte au coordonnateur résident de leur contribution aux résultats d'ensemble du système des Nations Unies pour le développement au vu du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement applicable et communiquent périodiquement des rapports au coordonnateur résident sur leurs activités. Le PAM accueille favorablement le renforcement de l'autorité des coordonnateurs résidents, lesquels joueront un rôle moteur et devront rendre compte des résultats collectifs exposés dans les PNUAD. Le PAM cherchera à contribuer activement et de manière constructive à la redéfinition du cadre de gestion et de responsabilité, en s'appuyant sur les enseignements tirés du système qu'il a déjà mis en place et qui permet aux coordonnateurs résidents de communiquer des éléments en vue de l'évaluation des représentants dans les pays.
25. Dans le même temps, un projet de définition d'emploi décrivant les responsabilités du coordonnateur aux moyens d'action renforcés a été élaboré et est en cours d'examen par le Groupe des Nations Unies pour le développement durable. Ce projet est examiné par le Groupe des Nations Unies pour le développement durable, mais le PAM maintient qu'il est important que le renforcement des moyens du coordonnateur ne relève pas d'une démarche autoritaire, mais soit une façon de reconnaître le rôle important des coordonnateurs résidents dans l'organisation, la coordination et la facilitation des activités des équipes de pays des Nations Unies. La démarche devrait permettre aux représentants

du PAM dans les pays d'exercer pleinement, dans le cadre du mandat du PAM, leur rôle de représentation, y compris à tous les niveaux de l'État et à tous les niveaux d'administration selon que de besoin, conformément aux pouvoirs qui leur sont délégués par le Directeur exécutif et qui sont inscrits dans le Statut et le Règlement général de l'organisation. Les représentants du PAM dans les pays devraient continuer de pouvoir accéder pleinement aux donateurs locaux aux fins de mobilisation de fonds destinés aux programmes approuvés par le Conseil, en concertation avec le coordonnateur résident et l'équipe de pays des Nations Unies. Le PAM a communiqué des observations à cet effet par l'intermédiaire du Groupe des Nations Unies pour le développement durable et maintient qu'il faut lever toute ambiguïté sur ces questions pour éviter de retarder les interprétations dans chaque pays et pour clarifier la nature des relations entre les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies.

26. Une fois que le cadre de gestion et de responsabilité ainsi que la définition d'emploi des coordonnateurs résidents auront été arrêtés, le PAM estime qu'il sera nécessaire de revoir les compétences requises de ces derniers pour tenir compte de leur rôle, notamment en veillant à ce que la connaissance de l'action humanitaire soit un élément clé de leur sélection, de leur évaluation et de leur formation dans le contexte national considéré. Le Groupe des Nations Unies pour le développement durable réexamine actuellement la façon de procéder du centre d'évaluation des coordonnateurs résidents, de manière à prendre en considération les nouvelles compétences requises. L'idée est que les coordonnateurs résidents et les représentants dans les pays devront suivre un processus de formation et de certification concernant les ODD, qui est en cours d'élaboration sous les auspices du Groupe des Nations Unies pour le développement durable. D'ici au début de l'année prochaine, le PAM examinera également la définition d'emploi de ses représentants dans les pays et l'actualisera pour s'assurer qu'elle concorde avec la nouvelle définition d'emploi des coordonnateurs résidents. Le PAM examinera et actualisera les documents d'orientation relatifs aux programmes et à d'autres sujets pour aider ses représentants dans les pays à participer au système redynamisé des coordonnateurs résidents à l'échelle nationale.
27. Le système redynamisé des coordonnateurs résidents sera géré par un Bureau de la coordination des activités de développement autonome reconfiguré, dont l'objectif, le champ d'action et le rôle sont en cours d'examen, notamment pour clarifier les responsabilités à l'égard des autres entités (institutions, fonds et programmes) et organes (comme les groupes régionaux du Groupe des Nations Unies pour le développement durable). La résolution 72/279 préconise de mettre en place un Bureau de la coordination des activités de développement autonome, qui rend compte au Président du Groupe des Nations Unies pour le développement durable (le Vice-Secrétaire général) et soit sous la responsabilité collective des membres de ce groupe. Il reste à définir la forme que prendra concrètement cette responsabilité collective.
28. Le PAM a la possibilité d'appuyer plus largement le système des coordonnateurs résidents à l'aide de son personnel. Il compte quatre coordonnateurs résidents au sein de son personnel, soit trois pour cent des 129 coordonnateurs actuellement en poste. À l'avenir, le PAM entend participer davantage au système, notamment en adoptant une politique de gestion de carrière intégrant le détachement de membres du personnel à des postes de coordonnateur résident et dans des bureaux de coordonnateur résident. Cette démarche nécessitera de faciliter la réintégration au sein du PAM après une affectation comme coordonnateur résident ou dans un bureau de coordonnateur résident.

Financement du système des coordonnateurs résidents

29. L'un des éléments essentiels de la mise en place du système redynamisé des coordonnateurs résidents sera de trouver les financements requis. Le montant jugé nécessaire a été revu à la baisse, passant de 290 millions de dollars environ à 281 millions

de dollars par an, y compris un fonds discrétionnaire d'un montant de 35 millions de dollars destiné aux efforts de coordination, notamment pour les PNUAD¹⁴. La résolution 72/279 prévoit d'utiliser un modèle de financement hybride pour obtenir les fonds nécessaires¹⁵. Le PAM a déjà accepté de doubler sa contribution au financement du Groupe des Nations Unies pour le développement durable et organise actuellement le versement de 2,9 millions de dollars destinés au lancement du système redynamisé des coordonnateurs résidents. La formule de partage des coûts maintient une dérogation pour raison humanitaire. Le PAM collaborera avec le Groupe des Nations Unies pour le développement durable afin de trouver une nouvelle formule, applicable à partir de 2020, qui tienne compte de l'élargissement du champ d'action du Groupe et qui devrait maintenir la dérogation pour raison humanitaire.

30. La deuxième composante du modèle de financement hybride est un prélèvement aux fins de coordination d'une redevance de 1 pour cent, à retenir à la source, sur la contribution de tierces parties aux ressources autres que les ressources de base affectées selon des critères stricts aux activités connexes de développement des Nations Unies. Une note technique¹⁶ publiée par le Secrétariat définissait les "contributions aux ressources autres que les ressources de base affectées selon des critères stricts" comme étant des "dons réservés par les bailleurs à un programme ou à un projet spécifique d'une entité des Nations Unies". Cette définition exclut les activités relatives à l'assistance humanitaire. Au moment de la rédaction du présent document, les détails de la définition étaient encore en cours de discussion.
31. Le PAM a fait une estimation préliminaire des incidences du prélèvement à partir de son interprétation de la définition. Sur la base des contributions versées aux activités au titre du domaine d'action privilégié "Causes profondes" (qui concerne le développement) et répondant à la définition susmentionnée, environ 2,1 millions de dollars auraient été prélevés en 2017 et 1 million en 2018. Le montant varierait considérablement d'une année sur l'autre en fonction de la nature des contributions reçues. Le PAM va continuer à estimer de plus près l'incidence de ce prélèvement.
32. Au moment de la rédaction du présent document, il était entendu que les donateurs recommandaient que la retenue "à la source" soit effectuée par les organismes des Nations Unies. Pour le PAM, la mise en place du prélèvement nécessitera notamment d'instaurer un mécanisme de collecte et de transfert. Cela exigera d'apporter un certain nombre de modifications aux systèmes et aux procédures en place, ce qui augmentera les coûts de transaction et les dépenses administratives que le PAM s'emploie par ailleurs à réduire le plus possible.
33. Le PAM continuera de travailler avec l'équipe chargée de la transition pour déterminer quel est le modèle le plus adapté de mise en œuvre de ce prélèvement, notamment en demandant plus de précisions sur les définitions et les flux de financement auxquels s'appliquera la redevance. Le PAM a quelques inquiétudes au sujet des répercussions de ce prélèvement, qu'il s'agisse des coûts supplémentaires qu'il entraînerait pour l'institution sur le plan administratif et transactionnel ou de l'effet dissuasif qu'il pourrait avoir sur de

¹⁴ Le chiffre a été ramené dernièrement à 281 millions de dollars par l'équipe chargée de la transition.

¹⁵ Le modèle de financement hybride comprend trois parties: un prélèvement aux fins de coordination d'une redevance de 1 pour cent, à retenir à la source, sur la contribution de tierces parties aux ressources autres que les ressources de base affectées selon des critères stricts aux activités connexes de développement des Nations Unies; un doublement du montant prévu dans l'accord de partage des coûts actuel du Groupe des Nations Unies pour le développement durable; et le versement de contributions volontaires, prévisibles et pluriannuelles à un fonds d'affectation spéciale destiné à accompagner la période de mise en place initiale.

¹⁶ Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, "Technical Note: Funding the reinvigorated Resident Coordinator System" (avril 2018). Disponible à l'adresse www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/RC_system_funding-Technical_Note.pdf.

nouveaux financements, en particulier en provenance d'entités non étatiques (secteur privé, fondations, etc.) à un moment où il tente de diversifier sa base de donateurs. Le PAM continue de plaider en faveur de financements multilatéraux pluriannuels. Cela encouragerait les donateurs à percevoir la retenue à la source comme un complément aux fonds des programmes. Le PAM accueille avec intérêt l'amélioration et le renforcement de la coordination, mais il estime important que ces évolutions ne se fassent pas aux dépens du financement de la mise en œuvre des programmes.

Réaménagement de l'approche régionale

34. Dans la résolution 72/279, l'Assemblée générale approuve le réaménagement progressif du système des Nations Unies pour le développement au niveau régional que préconise le Secrétaire général et appelle à remédier aux lacunes et aux chevauchements relevés. La première phase de la réforme régionale en cours comprend une série de mesures visant à optimiser le fonctionnement du système et à renforcer la collaboration aux niveaux régional et sous-régional – initiatives à mener d'ici à la fin de 2018. Diverses mesures sont envisagées: intégration de toutes les commissions économiques régionales¹⁷ dans les mécanismes correspondants des groupes d'appui des pairs des groupes régionaux appartenant au Groupe des Nations Unies pour le développement durable, mécanismes qui soutiennent l'élaboration et l'examen des PNUAD; participation des coordonnateurs résidents aux conférences et plateformes régionales, à l'invitation des commissions économiques régionales et en concertation avec les directeurs régionaux concernés; et, six mois après leur prise de fonctions, visite de familiarisation des coordonnateurs résidents dans les commissions économiques régionales et les grands bureaux régionaux.
35. Au moment de la rédaction du présent document, le processus de la deuxième phase de l'examen régional était en cours d'élaboration, et le cadre de la démarche n'avait pas encore été arrêté. Il est prévu que cette phase comprendra un examen indépendant et visera une redéfinition et une restructuration à long terme, région par région, des ressources régionales des Nations Unies. Le but est d'optimiser l'utilisation de ces ressources à l'appui des efforts déployés par les pays pour réaliser le Programme 2030, les options possibles devant être présentées lors du débat du Conseil économique et social consacré, en mai 2019, aux activités opérationnelles de développement.
36. Le PAM participera activement aux deux phases de l'examen régional, comme il l'a fait au cours de l'examen précédent réalisé en 2017. Les directeurs régionaux du PAM ont déjà contribué, dans le cadre des groupes régionaux du Groupe des Nations Unies pour le développement durable, à un document de réflexion de ces groupes régionaux pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe. Le document propose des mesures visant à accroître la cohérence de l'approche régionale, notamment en s'attaquant aux problèmes transfrontières.

¹⁷ La réforme régionale portera sur un certain nombre d'entités régionales: les commissions économiques régionales, qui sont mandatées pour promouvoir l'intégration économique et s'attaquer aux problèmes régionaux, notamment en produisant des rapports de recherche et d'orientation et en réunissant des gouvernements et d'autres parties prenantes; les bureaux régionaux des institutions spécialisées, des fonds et des programmes, qui appuient leurs bureaux de pays, tandis que certains organismes mettent aussi directement en œuvre des programmes de pays à partir de leurs bureaux régionaux et sous-régionaux; les équipes et les secrétariats des groupes régionaux du Groupe des Nations Unies pour le développement durable, qui réunissent les directeurs régionaux des institutions, fonds et programmes concernés pour apporter un soutien cohérent aux équipes de pays des Nations Unies au moyen de conseils sur les politiques, d'un appui technique et de services d'assurance de la qualité en rapport avec les PNUAD, de modes opératoires normalisés, d'une gestion de la performance des coordonnateurs résidents, d'un règlement des différends, d'une résolution des problèmes et, s'il y a lieu, de services et de produits d'analyse et d'élaboration de politiques en matière de programmes.

Orientation stratégique, supervision et responsabilité: obtenir des résultats à l'échelle du système

37. Dans la résolution 72/279, l'Assemblée générale insiste sur la nécessité d'améliorer la transparence et l'obligation redditionnelle. Les principales responsabilités en matière de reddition de comptes demeureront au niveau des pays et seront réparties entre l'équipe de pays des Nations Unies et le gouvernement hôte. Au niveau mondial, l'amélioration du suivi et de la communication des résultats obtenus à l'échelle du système et le renforcement des mesures et des capacités d'évaluation indépendantes dans l'ensemble du système devraient être conjugués au maintien de mesures pratiques destinées à renforcer les méthodes de travail des conseils d'administration¹⁸ et le repositionnement du débat du Conseil économique et social consacré aux activités opérationnelles de développement.
38. Le PAM appuie les efforts d'amélioration de la collecte et de la communication des résultats obtenus dans l'ensemble du système et, conformément aux demandes formulées par le Secrétaire général dans son rapport de décembre, soutient les actions visant à faire adopter l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA) dans l'ensemble du système. En 2016, le PAM se plaçait en première position sur 473 organisations selon le classement de l'IITA sur la transparence financière.
39. Les efforts de réforme offrent l'occasion de renforcer la responsabilité collective du système des Nations Unies pour le développement en matière de reddition de comptes. Pour que les rapports établis à l'échelle du système fournissent des mesures efficaces des résultats obtenus aux niveaux national et mondial, il est urgent de mettre en place les outils nécessaires de façon à harmoniser la collecte des données tout en communiquant des informations en temps voulu, qui ne soient ni trop volumineuses ni redondantes, et en restant concentré sur les résultats des différents organismes. Actuellement, il est prévu de mettre en place, d'ici à 2021, un processus d'établissement de rapports annuels concernant les résultats obtenus à l'échelle du système. La marche à suivre est en cours d'élaboration, et le PAM entend participer pleinement à ce travail. Au moment de la rédaction du présent document, on ne savait pas encore bien si une fonction d'évaluation à l'échelle du système serait mise en place à l'appui de ces efforts, mais le PAM est prêt à utiliser ses capacités et son expérience en matière d'évaluation pour soutenir certaines évaluations globales susceptibles de faciliter la présentation des résultats aux États Membres.

Financement du système des Nations Unies pour le développement

40. Dans son rapport de décembre 2017, le Secrétaire général a présenté le concept d'un pacte de financement conclu entre le système des Nations Unies pour le développement et les États Membres en vue d'améliorer la qualité et la prévisibilité des ressources allouées à ce système, en contrepartie du renforcement de l'efficacité, de la transparence et de la responsabilité quant aux résultats obtenus à l'échelle du système. Au moment de la rédaction du présent document, plusieurs dialogues venaient tout juste d'être engagés par les États Membres au sujet de ce pacte. Le processus suit deux voies parallèles: une voie technique qui vise à libérer les engagements potentiels des deux côtés, et passe notamment par l'examen des tendances de financement; et une seconde qui donnera lieu, d'ici à janvier 2019, à un document sur une proposition de pacte. La démarche s'appuiera sur les principes de responsabilité mutuelle, de transparence, de diversité et de résultats, en mettant l'accent sur les pays. Le PAM suit de près l'évolution du processus et y participe activement.

¹⁸ Voir la réponse conjointe des secrétariats des Conseils d'administration du PNUD/FNUAP/UNOPS, de l'UNICEF, d'ONU-Femmes et du PAM sur les méthodes de travail des conseils d'administration (WFP/EB.2/2018/12/1).

41. En tant qu'organisme dépendant entièrement de financements volontaires, le PAM soutient la possibilité d'un pacte appelant à un financement plus souple et plus prévisible, qui vise à rechercher et à mettre en œuvre des méthodes innovantes de financement.
42. Les propositions de mise en place d'un pacte de financement invitent également à doubler les financements communs susceptibles de faciliter l'élaboration et l'exécution de programmes conjoints par les organismes des Nations Unies. Le PAM reconnaît la contribution des fonds de financement commun à l'obtention de résultats collectifs, mais souhaiterait que ces fonds s'ajoutent au financement actuel des organismes. Le renforcement des financements communs devrait s'inspirer des enseignements tirés des ressources mises en commun existantes pour ne pas risquer d'ajouter des couches de bureaucratie aux systèmes et structures de comptabilité en place. Le PAM prend une part active à l'évolution du fonds conjoint destiné aux ODD et voit dans celui-ci une occasion d'appuyer les initiatives destinées à accélérer la réalisation de ces objectifs.
43. En contrepartie de l'amélioration de la qualité et de l'augmentation du volume des financements, le PAM soutient les initiatives de renforcement de la transparence et de la reddition de comptes, comme il est indiqué à la section 5 ci-dessus. Par l'intermédiaire de sa feuille de route intégrée et de son nouveau cadre de financement, le PAM entend parvenir à une gestion des ressources plus efficiente et à plus de transparence. Le PAM s'emploiera à éviter que les initiatives visant à mettre en place un dispositif renforcé de reddition de comptes à l'échelle du système n'alourdissent inconsidérément la charge de travail et ne fassent double emploi.

Suivi de l'action menée pour repositionner le système des Nations Unies pour le développement aux niveaux mondial, régional et national

44. Pour renforcer les initiatives à l'appui du Programme 2030, l'Assemblée générale, dans sa résolution 72/279, prie les chefs des entités du système des Nations Unies pour le développement, agissant sous la direction du Secrétaire général, de soumettre un document stratégique à l'échelle du système aux États Membres, pour examen lors du débat du Conseil économique et social consacré aux activités opérationnelles de développement prévu en mai 2019. Ce document devrait concorder avec la résolution 72/279 et la résolution 71/243 sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies de 2016¹⁹. Partant des efforts visant à appuyer les initiatives menées par les États Membres pour réaliser le Programme 2030, ce document aura pour but d'exposer la contribution collective des membres du système des Nations Unies pour le développement aux efforts de développement dans le contexte des ODD, en mettant en évidence les atouts de ce système. L'objectif sera aussi de s'attaquer aux lacunes et aux chevauchements de la couverture dudit système et de formuler des recommandations pour y remédier, en recherchant les avantages comparatifs et en améliorant l'approche interinstitutions suivie afin de soutenir les efforts mis en œuvre pour réaliser le Programme 2030 conformément aux mandats respectifs des membres du système. On prévoit que le document reliera les réformes en cours aux résultats attendus, en mettant en place un cadre d'échange annuel entre le système des Nations Unies pour le développement et les États Membres pour déterminer les progrès accomplis ainsi que les corrections à apporter. Le document stratégique à l'échelle du système devrait être rédigé sous la supervision du Groupe des Nations Unies pour le développement durable, et la version finale devrait être présentée au Conseil économique et social en mars 2019 pour examen supplémentaire lors du débat de celui-ci consacré aux activités opérationnelles de

¹⁹ Résolution 71/243, Examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, décembre 2016. Disponible à l'adresse <https://undocs.org/fr/A/RES/71/243>.

développement, prévu en mai 2019. Le PAM prévoit de participer activement et d'apporter son appui à ce processus.

Conclusions et étapes suivantes

45. Le PAM continuera de suivre de près le processus de réforme et d'y participer activement à tous les niveaux. L'une des difficultés à ce stade demeure l'élaboration en parallèle de différents projets de réforme, qui, à notre sens, exige de définir la façon dont ces projets doivent s'enchaîner; on citera avant tout ici le document stratégique à l'échelle du système, qui permettrait dans l'idéal de façonner les autres éléments clés tels que les PNUAD.
46. De même, la réflexion au sujet de PNUAD redynamisés est rendue difficile en l'absence d'un nouveau cadre de gestion et de responsabilité. Il faut donc rapidement préciser ce cadre pour définir clairement les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles incombant aux coordonnateurs résidents et aux équipes de pays des Nations Unies, de façon à bien cerner les incidences des changements sur le terrain à compter du 1^{er} janvier 2019 et à permettre au PAM et à d'autres entités de structurer les orientations communiquées à leurs représentants dans les pays. Dans le même temps, il convient de mettre la dernière main à la structure du nouveau Bureau de la coordination des activités de développement et aux nouveaux processus de gestion du système des coordonnateurs résidents pour éclairer les orientations destinées aux représentants dans les pays.
47. Le PAM compte participer activement aux prochains examens régionaux et examens des bureaux multi-pays pour que soit prise en compte la valeur qu'il peut ajouter dans ces contextes. Le PAM continuera également de codiriger activement les initiatives menées pour mettre en place des modalités de fonctionnement communes et des locaux communs, et participera activement au dialogue sur le financement qui devrait véritablement débiter sous peu.
48. Compte tenu de la nature interdépendante des réformes et du rythme des transformations à apporter, le PAM continuera de collaborer avec toutes les parties prenantes pour suivre les évolutions, participer activement aux instances et aux débats interinstitutions, contribuer à la formulation des propositions sur la marche à suivre et rechercher des solutions pour atténuer les risques liés à la gestion du changement, en particulier s'agissant des opérations sur le terrain. À mesure que des aspects supplémentaires de la réforme seront détaillés en vue de leur mise en œuvre, le PAM continuera de s'interroger sur leurs incidences et à s'y préparer.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

IITA	Initiative internationale pour la transparence de l'aide
ODD	objectif de développement durable
PEID	petits États insulaires en développement
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement