

## Editorial

Pour atteindre les Objectifs de développement durable, un nouveau type de coopération internationale est nécessaire. L'Agenda 2030 impose de répondre aux défis mondiaux au moyen d'une approche multisectorielle, d'intensifier la coopération et d'éviter les doublons. Les agences des Nations Unies doivent adapter leur travail en conséquence. C'est dans cet état d'esprit que le Secrétaire général de l'ONU a présenté des propositions de réforme ambitieuses, soutenues par tous les États membres en mai 2018. Mais alors que les pays donateurs affichaient leur enthousiasme, certains pays en développement ainsi que des organisations onusiennes ont émis des réserves – ils craignaient que la réforme ne cache un plan d'austérité.

Dans ce climat de tensions, la Suisse, considérée au sein du système des Nations Unies comme un acteur de médiation neutre, s'est largement impliquée dans les discussions. La vice-secrétaire générale de l'ONU lui a nommément demandé de faciliter les débats pour mener le processus de réforme à son terme. La question la plus urgente a porté sur le financement de la réforme. La Russie, les États-Unis et le Japon s'opposaient à tout prélèvement sur le budget ordinaire de l'ONU. Or, la réforme ne peut déployer ses effets que si les fonds nécessaires sont mis à disposition. La Suisse s'est alors mis en tête de développer un modèle de financement qui implique à parts égales les agences des Nations Unies, les États donateurs et les fonds attribués aux programmes. Un modèle qui fait foi aujourd'hui.

Christine Schneeberger / Markus Reisle, chefs d'équipe développement durable et aide humanitaire, Mission suisse auprès de l'ONU à New York

## L'ONU RÉVISE SA PRATIQUE POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE



**Un ambitieux catalogue de réformes du système des Nations Unies pour le développement est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Largement impliquée dans les discussions, la Suisse est convaincue qu'intensifier la collaboration entre des agences onusiennes est une bonne chose pour mettre en œuvre l'approche intégrée et multi-sectorielle préconisée par l'Agenda 2030.**

Il est souvent question d'un changement des règles de fonctionnement du Conseil de sécurité de l'ONU pour lequel la Suisse s'engage activement. Mais au-delà des tractations qui ont cours à ce sujet, d'autres processus de réformes concernant l'appareil onusien passent plus inaperçues. Il en est ainsi de la réforme du système des Nations Unies pour le développement, un vaste agiornamento du *modus operandi* du secteur «développement» de l'ONU qui est formellement entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

De quoi parle-t-on ? Pour comprendre le sens de la réforme, il faut partir d'un mandat confié en 2016 par l'Assemblée générale de l'ONU au secrétaire général de

l'institution. Il est alors demandé à António Guterres de réfléchir à des adaptations susceptibles de rendre le fonctionnement des agences onusiennes dédiées au développement plus stratégique, plus efficient et plus transparent.

La réforme (en anglais, le «repositionnement») du système des Nations Unies pour le développement ne se voulait pas qu'une réponse à la raréfaction des ressources à disposition pour faire face aux défis majeurs des temps actuels (pauvreté, conflits, désastres climatiques). Elle visait avant tout à ré-outiller l'appareil onusien dans la foulée de l'adoption de l'Agenda 2030, en septembre 2015.

## Valoriser l'approche multi-sectorielle de l'ONU

«Nous devons tout faire pour que la réponse du système de développement corresponde au niveau, à l'échelle et aux ambitions de l'Agenda 2030», préconisait le secrétaire général de l'ONU António Guterres dans un rapport présenté en juin 2017. Et d'en appeler à de vrais changements structurels qui soient en phase avec l'approche multi-sectorielle et intégrée du développement sous-tendue par les 17 Objectifs de développement durable (ODD).

C'est qu'en plus de fixer de nouveaux objectifs de développement, paix et sécurité ambitieux et inédits, l'Agenda 2030 opère une véritable révolution dans la manière d'aborder les défis de l'humanité. Il ne s'agit plus de les considérer un à un, mais de les concevoir en interconnexion étroite. Cette nouvelle philosophie de la coopération impose aux agences onusiennes de renforcer certaines synergies déjà établies et d'élargir le spectre de leurs financements pour avoir une chance d'atteindre tous les ODD. Surtout, il est apparu que pour valoriser l'approche multi-sectorielle offerte par les nombreuses institutions de l'ONU, le pilotage («leadership») des interventions devait être plus marqué. «Il y a urgence à faire évoluer le système au-delà d'une

bonne coordination vers plus d'autorité, d'intégration et de redevabilité», résumait encore António Guterres. Son appel fut entendu. Fin mai 2018, l'Assemblée générale de l'ONU adoptait une résolution contraignante validant, pour l'essentiel, une liste de recommandations émanant de ses services.

## Renforcer l'efficacité de l'ONU

Trois chantiers de réforme principaux peuvent être distingués. Premièrement, une «nouvelle génération» d'équipes de pays onusiennes a vu le jour dans les pays bénéficiaires d'aide. Chargées de mettre en œuvre des plans-cadre d'aide au développement «redynamisés» conformément aux objectifs de l'Agenda 2030, elles sont dirigées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 par des Coordonnateur Résidents aux pouvoirs renforcés. Ces derniers ne sont plus rattachés à une agence en particulier, tel que le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) pour citer le cas le plus fréquent. Ils agissent comme des représentants directs du secrétaire général de l'ONU dans les pays hôtes et, à ce titre, chapeautent mieux l'offre de coopération multi-sectorielle fournie par l'ONU.

Deuxièmement, le système des Nations Unies pour le développement subira un «réaménagement progressif» sur le plan institutionnel, fait de collaborations optimisées sur

le plan régional et de fusions progressives de conseils d'administration à New York. Le PNUD, l'UNICEF, l'agence ONU Femmes ou encore le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) sont concernés.

Troisièmement, la réforme en appelle à un nouveau «pacte de financement» où la part des contributions non ciblées fournies par les Etats membres doivent augmenter (voir article p. 3). Un fonds commun d'appui à l'Agenda 2030 et divers fonds à disposition des Coordonnateurs résidents sont en passe de voir le jour (voir infographie ci-dessous), toujours dans l'idée de mieux asseoir l'intervention inter-agences de l'ONU dans les pays bénéficiaires.

La Suisse voit ces avancées d'un bon œil. Les experts en développement durable et diplomates réunis au sein de la Mission suisse à New York ont soutenu, dès les premiers pourparlers, l'idée d'une action renforcée des instances onusiennes dans le monde. Leur action a notamment été déterminante pour rallier une majorité de pays à l'idée de canaux de financement multiples face à l'intransigeance démontrée par certaines grandes puissances.

## CANAUX DE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT DE L'ONU: PRIORITÉ DONNÉE AUX CONTRIBUTIONS GÉNÉRALES

### › Fonds commun «Agenda 2030»

Le Secrétaire général de l'ONU espère réunir des contributions non ciblées à hauteur de 290 millions USD par année pour financer des projets conjoints d'agences onusiennes sur le terrain. Les fonds réunis auront pour but explicite d'atteindre tous les Objectifs de développement durable.

### › Fonds pour le système du Coordonnateur résident

Hebergé par le Secrétariat de l'ONU à New York, le fonds servira à financer le fonctionnement des bureaux des Coordonnateurs résidents de l'ONU en poste à travers le monde, ainsi que divers projets «fédérateurs» initiés par ces derniers.

### › Contributions générales versées aux agences de l'ONU

Par le biais de la réforme, les pays donateurs sont encouragés à privilégier davantage les contributions générales pour garantir le fonctionnement des agences onusiennes qu'ils décident de soutenir.

### › Contributions non ciblées aux plans-cadre d'aide au développement

Dans plusieurs pays, les Coordonnateurs résidents invitent déjà les pays donateurs à alimenter un fonds commun à disposition du plans-cadre d'aide au développement de l'ONU dans son ensemble.

### › Contributions spécifiques (dites «multi-B»)

Financements accordés par les pays donateurs aux agences onusiennes pour des projets particuliers dans un pays donné.

→ Plus les contributions sont générales, c'est-à-dire non spécifiquement destinées à une agence, à un pays voir à un projet en particulier, plus grande est la marge de manœuvre de l'ONU. Quand les pays donateurs financent de manière non ciblée un programme de coopération défini par l'ONU et le gouvernement concerné dans un pays, les équipes de pays de l'ONU sont renforcées dans leur rôle de «juge-arbitre». Elles peuvent couvrir les priorités de l'Agenda 2030 de manière plus flexible, stratégique et sans parti-pris. A l'inverse, les contributions spécifiques, par projet, réduisent le rôle des agences onusiennes à celui de simple exécutant.



Au final, les contributions générales garantissent une aide aux bénéficiaires plus adaptée à la philosophie intégrée de l'Agenda 2030. Elles permettent, par exemple, une collaboration renforcée entre l'UNICEF et ONU Femmes. Traduction dans les faits: les filles et garçons impliqués dans un projet de l'UNICEF sont rendus attentifs à la question de l'égalité entre les sexes.

# Contributions générales ou spécifiques, le dilemme

Pour renforcer l'efficacité du système de développement des Nations Unies, le secrétaire général António Guterres a clairement exprimé sa volonté: voir l'importance des contributions spécifiques (liées à des projets) diminuer et faire passer la proportion des contributions générales de 22% à un minimum de 30%. La Suisse approuve cette ambition. «L'Agenda 2030 requiert une approche transversale des problèmes. Offrir la plus grande marge de manœuvre possible aux organisations onusiennes qui, dans chaque pays, ont la capacité d'agir ensemble sur plusieurs questions à la fois nous paraît être la meilleure option», explique Patricia Barandun, chargée de programme de la DDC. Et d'ajouter: «Trop de contributions spécifiques entraînent une fragmentation de l'aide. Au contraire, les contributions générales permettent aux agences onusiennes de faire face aux priorités les plus urgentes.»

Las, de nombreux Etats membres continuent de privilégier les financements par projet par

souci de démontrer à leurs contribuables une traçabilité maximale des interventions qu'ils soutiennent via l'ONU. La Suisse, elle, montre l'exemple. Elle verse sans affectation spécifique 40% des contributions financières qu'elle fournit à quinze organisations multilatérales prioritaires.

## L'exemple de l'Albanie

Sur le terrain aussi, les «pots communs» sont encouragés. Dans la foulée du projet pilote «One UN» lancé en 2007, le bureau du Coordonnateur résident de l'ONU en Albanie a mis sur pied un «fonds de cohérence» destiné à rendre l'action de l'ONU dans le pays plus percutante. La Suisse et la Suède en ont été ses principaux contributeurs. Dix ans plus tard, le fonds réunit entre 10 et 15% de l'argent dépensé par l'ONU en Albanie. «Exiger plus des pays donateurs paraît difficile, reconnaît Brian Williams, l'actuel coordonnateur résident. C'est déjà beaucoup de les convaincre de choisir un thème d'intervention plutôt qu'une agence spécifique.

Suivant cette logique, le bureau de coopération suisse à Tirana a décidé de soutenir le thème d'intervention «inclusion sociale» du programme de coopération 2017–2021 élaboré par les autorités albanaises et l'ONU. Dans les faits, l'argent que la Suisse transfère au «fonds de cohérence» sert à financer un projet spécifique visant l'intégration éducative et sociale de catégories de populations discriminées. «Lors de chaque séance de suivi, nous rappelons notre volonté que les institutions nationales et locales concernées développent des compétences propres dans la prise en charge», précise Philipp Keller, suppléant du chef de mission de l'ambassade de Suisse en Albanie. L'exemple prouve qu'alimenter un fonds onusien n'empêche pas d'influer sur les résultats attendus d'un projet.

## Trois questions à... Metsi Makhetha

**METSI MAKHETHA** Forte d'une carrière de plus de 20 ans au sein des Nations Unies, la Sud-Africaine Metsi Makhetha est aujourd'hui la Coordinatrice résidente de l'ONU au Burkina Faso.

### A quels changements vous attendez-vous dans le cadre de la réforme du système de développement onusien?

Avant tout, la réforme devrait nous permettre de matérialiser une réalité qui relevait jusqu'à aujourd'hui du bon sens, mais souvent sans aller plus loin: nous, en tant qu'ONU, travaillons comme un système complet à la disposition des gouvernements. J'insiste sur le mot «système». C'est notre plus-value. Je veux dire par là qu'au Burkina Faso, par exemple, l'ONU regroupe à la fois des agences de développement spécialisées, d'autres qui veillent à l'application des normes internationales, des équipes humanitaires,

et des conseillers qui soutiennent les efforts des autorités pour créer les conditions d'une paix durable.

### En quoi la réforme rendra-t-elle tout cela plus perceptible?

A l'interne de l'ONU, la résolution adoptée par les Etats membres prévoit des incitations qui devraient donner un nouveau souffle à notre travail. Je pense aux fonds qui seront à disposition des Coordonnateurs résidents pour impulser la cohérence des interventions, et aux résultats obtenus sur le terrain qui devront être présentés systématiquement à l'échelle du système, conformément à la philosophie de l'Agenda 2030. De leur côté, nos partenaires de développement, à savoir les autorités nationales, les pays donateurs et la société civile, devront évaluer nos actions à la lumière du changement de paradigme.



### Certains pensent qu'il s'agit d'une énième réforme de l'ONU, une de plus...

C'est leur droit! Dès lors, la responsabilité nous incombera de montrer des résultats probants, qui puissent aussi convaincre les contribuables des pays donateurs. La pression s'exercera surtout sur les épaules des équipes-pays déployées sur le terrain, j'en suis consciente. Mais nous sommes prêts à relever le défi. Si l'on veut atteindre les Objectifs de développement durable, nous ne pouvons pas nous contenter d'un statu quo.

# Pourquoi la Suisse voit en l'ONU un partenaire essentiel

Un «engagement stratégique». C'est en ces termes que la Suisse définit la raison d'être de sa coopération multilatérale au développement, à savoir les partenariats et financements qu'elle accorde aux organisations onusiennes, banques de développement, fonds et réseaux mondiaux.

Premier avantage: en ce qui concerne les fonds et programmes de l'ONU, ils sont présents dans tous les pays en développement. Financer des projets mis en œuvre par les agences des Nations Unies permet à la Suisse de compléter la coopération bilatérale qu'elle offre à un nombre de pays ou régions limités. Le PNUD, par exemple, utilise une partie des fonds alloués par la DDC pour améliorer les conditions d'accès à la justice et la sécurité de millions de citoyens dans 86 pays.

## L'ONU, gardienne des normes

Autre plus-value des organisations onusiennes: leur rôle reconnu dans l'énonciation de normes, aussi bien dans les pays partenaires qu'à l'échelle internationale. De nombreux gouvernements sont réceptifs aux propositions articulées par l'ONU pour réformer leurs politiques publiques. Parfois, l'idée provient d'un pays comme la Suisse. Le coup de pouce financier d'une agence onusienne facilite alors les choses. «Il faut bien comprendre que l'ONU est la seule institution globale à disposer d'un mandat normatif sur plusieurs questions fondamentales allant des droits humains à la lutte contre le VIH, en passant par le respect des droits des

travailleurs migrants, et qu'elle est habilitée à faire appliquer ces normes dans tous les pays», insiste Patricia Barandun, chargée de programme à la DDC.

A New York ou à Genève, la Suisse trouve en l'ONU un allié essentiel pour développer de nouveaux cadres d'action (Agenda 2030), faire le suivi de normes établies (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes), ou encore discuter des modèles de financement à systématiser pour atteindre les Objectifs de développement durable. Tant sur le contenu que sur la forme, par exemple quand elle opère comme facilitatrice de négociations, l'action de la Suisse dans les enceintes onusiennes est largement reconnue. Et logiquement, l'appui que la Suisse offre aux instances multilatérales pour garantir la paix et la sécurité dans le monde sert ses propres intérêts.

## Actions globales et locales coordonnées

Sur le terrain, les partenariats noués par la Suisse avec diverses agences onusiennes offrent un prolongement aux arguments qu'elle développe au sein de leurs organes de délibération. En Afghanistan, la DDC a par exemple aidé le Ministère de la justice à mettre en œuvre les recommandations formulées par le Conseil des droits de l'homme sis à Genève. Au Zimbabwe, elle a accompagné la mise sur pied d'un projet innovant du Programme alimentaire mondial (PAM)

cherchant à réduire les risques de pertes pour les paysans en cas de crise climatique majeure. A la charnière entre aide humanitaire et aide au développement, le projet propose notamment aux cultivateurs un travail sur la qualité des sols pour les rendre plus résistants aux sécheresses. «La DDC a pu apporter son expertise et faire le suivi de l'initiative aussi bien à Harare qu'à Rome, où se trouvent les sièges du PAM», relate Juliane Ineichen, directrice régionale de coopération en Afrique australe jusqu'à l'été 2018.

Patricia Barandun est persuadée que la réforme en cours du système de développement des Nations Unies augmentera la capacité d'incidence de l'ONU. De 2009 à 2014, elle était en poste au Vietnam. «A l'époque déjà, le plaidoyer commun de l'ONU et de nombreux pays donateurs était très efficace auprès des autorités nationales, en particulier sur des sujets sensibles tels que les droits des femmes.» Avec les synergies plus importantes prévues par le repositionnement de l'ONU dans les pays partenaires, du temps et de l'argent seront économisés sur le plan opérationnel et des procédures. Cette perspective réjouissante justifie aux yeux de la DDC et du SECO le maintien de leurs contributions financières au système de l'ONU pour le développement.



Pour appuyer l'intégration des populations marginalisées en Albanie (ici, des fillettes roms durant un camp d'été), la Suisse finance un fonds commun géré par l'ONU dans le pays. © PNUD

## Impressum

Direction du développement et de la coopération DDC  
Domaine Coopération globale  
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berne  
deza@eda.admin.ch, www.dfae.admin.ch/ddc

Cette publication est également disponible en allemand, italien, anglais et espagnol.