



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement, du Fonds
des Nations Unies pour la population
et du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale
2 juillet 2018
Français
Original : anglais

Deuxième session ordinaire de 2018

4-7 septembre 2018, New York

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

**Évaluation des services opérationnels interorganisations
fournis par le PNUD**

Résumé analytique

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Contexte	4
III. Constats	8
IV. Conclusions	17
V. Recommandations	18



I. Introduction

1. Dans le cadre de son plan d'évaluation pluriannuel, tel qu'approuvé par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à sa première session ordinaire de 2018, le Bureau indépendant d'évaluation du PNUD a procédé à un examen des services opérationnels interorganisations fournis par ce dernier. Celui-ci visait à renforcer l'application du principe de responsabilité par le PNUD envers ses partenaires de développement mondiaux et nationaux ; à améliorer le contrôle, la gouvernance et les pratiques de gestion des risques du PNUD ; à faciliter l'apprentissage institutionnel.

2. Dans ce contexte, on s'est attaché à évaluer l'efficacité et l'efficience du PNUD en matière de fourniture de services opérationnels interorganisations, à faire des constats, ainsi qu'à tirer des conclusions et à formuler des recommandations dans le domaine. L'évaluation porte sur la période allant de 2010 à 2017 et consiste en l'examen des structures opérationnelles en place pour répondre aux questions suivantes : Avec quel degré d'efficacité et d'efficience le PNUD fournit-il ses services opérationnels à d'autres entités des Nations Unies ? Parmi les activités menées par le Programme, quelles sont celles qui ont été couronnées de succès et celles qui doivent encore être améliorées ? En quoi la fourniture de services opérationnels interorganisations par le PNUD apporte-t-elle une valeur ajoutée aux autres entités des Nations Unies ? Pour le PNUD, quels sont la valeur ajoutée, les avantages et les difficultés que présente la fourniture de services opérationnels à d'autres entités des Nations Unies ?

3. La méthode d'évaluation appliquée suit une approche axée sur la théorie¹ faisant fond sur une théorie du changement abrégée reposant notamment sur des hypothèses quant à la manière dont les services opérationnels interorganisations fournis par le PNUD peuvent apporter une valeur ajoutée à la contribution des organismes des Nations Unies à la réalisation des objectifs de développement durable. Les questions, méthodes et stratégies proposées aux fins de l'évaluation dérivent des résultats obtenus au moment de tester ces hypothèses.

4. On s'est penché, à l'occasion d'un examen des études déjà conduites et de documents stratégiques essentiels, aussi bien internes qu'externes, sur les évaluations réalisées par diverses entités, notamment le Corps commun d'inspection et des organes de contrôle internes et externes. Les évaluations demandées par le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) concernant des activités ayant trait aux programmes pilotes de stratégies relatives aux modalités de fonctionnement et aux activités communes entreprises par les Nations Unies au niveau des pays ont également été examinées. Le rapport du Secrétaire général intitulé « Un nouveau modèle de gestion pour l'Organisation des Nations Unies : améliorer l'efficacité et l'application du principe de responsabilité grâce à une nouvelle structure de gestion »² et l'examen de 2018 de la fonction de gestion et des processus opérationnels du PNUD ont eux aussi été examinés. Dans ce contexte, les tendances financières constatées en matière de recouvrement des coûts et d'autres informations quantitatives fournies par le PNUD ont été analysées.

5. On a procédé à la codification et à la métasynthèse des évaluations et audits du PNUD, y compris l'évaluation conjointe de son efficacité institutionnelle et l'évaluation du plan stratégique et du programme mondial et des programmes régionaux pour 2014-2017, ainsi que des audits relatifs aux services partagés à

¹ Les évaluations axées sur la théorie reposent généralement sur une théorie du changement visant à expliquer les liens de causalité et les modifications, y compris les hypothèses sous-jacentes.

² [A/72/492/Add.2](#).

l'échelle mondiale et des premiers documents issus de l'audit du regroupement des services opérationnels.

6. Des missions de collecte des données ont été menées dans 16 sièges et bureaux de pays³, choisis en ce qu'ils représentent une variété de modes d'action en matière de services opérationnels et de pays appliquant différentes stratégies relatives aux modalités de fonctionnement, disposant de centres de services intégrés, ainsi que de pays où la fourniture de services communs ne repose sur aucune stratégie. On a également veillé à ce que toutes les régions soient représentées et à ce que l'on retrouve parmi les pays choisis des États participant à l'initiative « Unis dans l'action » et des pays en situation de conflit bénéficiant d'un appui opérationnel du PNUD. Le Bureau d'évaluation a en outre tenu des consultations avec l'équipe du Corps commun d'inspection chargée d'évaluer l'efficacité des opérations interorganisations et s'est appuyé sur les complémentarités entre les deux évaluations, concernant par exemple les principaux informateurs interrogés et les données rassemblées et analysées.

7. Plus de 350 personnes travaillant pour des organismes des Nations Unies, divers gouvernements, le siège du PNUD, des centres mondiaux de services partagés, des centres régionaux et des bureaux de pays ont participé à des entretiens semi-directifs et à des discussions en groupe. Leurs réponses ont été codées selon le type de questions posées et analysées sur les plans quantitatif et qualitatif, avant d'être organisées et regroupées en grands sous-thèmes. Les données recueillies ont été analysées au regard de la théorie du changement relative aux services opérationnels d'appui du PNUD et comparées aux résultats d'enquêtes, d'analyses documentaires et d'études de cas par pays.

8. Une métasynthèse des résultats obtenus dans le cadre d'enquêtes internes et externes, qui portait sur différents aspects de l'efficacité et de l'efficience des services opérationnels du PNUD, a été réalisée. Les résultats ont été comparés aux constats faits à l'issue de l'évaluation, le but étant de dégager d'éventuels points communs et des tendances.

9. Le Bureau d'évaluation a ensuite élaboré une enquête de satisfaction des clients et une enquête portant sur les prestataires de services, qu'il a utilisées pour confirmer les conclusions tirées dans le rapport. L'enquête relative aux prestataires de services a été menée auprès d'un échantillon du personnel du PNUD, notamment : des responsables des opérations ; des directeurs de pays adjoints et des directeurs de pays ; des responsables des opérations des centres régionaux ; du personnel des centres mondiaux de services partagés de Copenhague et de Kuala Lumpur ; des fonctionnaires travaillant au siège du PNUD, à New York, spécialistes des services opérationnels interorganisations. En tout, 219 réponses ont été reçues en provenance de 61 pays. L'enquête de satisfaction des clients a été envoyée aux représentants de toutes les équipes de pays des Nations Unies et à tous les directeurs au siège et aux niveaux régional et national. Au total, 377 réponses ont été reçues, représentant 112 pays et 30 entités des Nations Unies.

10. Un membre du Groupe consultatif de l'évaluation, organe international indépendant composé d'experts du développement et de l'évaluation, a veillé à l'assurance de la qualité. On s'est attaché à respecter les principes et critères définis par le Bureau d'évaluation, le but étant de garantir l'application d'une méthode d'évaluation solide et robuste et la réalisation d'une analyse rigoureuse des constats, conclusions et recommandations issues de ces travaux. Le responsable de la qualité

³ Nairobi (notamment les opérations menées par le bureau de pays en Somalie), Brasília, Kuala Lumpur, Copenhague, Hanoi, Luanda, Moroni, Bamako, Bogota, Asunción, Praia, Genève, New York, Paris, Vienne et Rome.

s'est assuré que les normes et standards définis par le Bureau d'évaluation en matière de méthodologie avaient été respectés et que les données recueillies avaient été mises en correspondance, et a vérifié l'indépendance des sources d'informations et leur crédibilité. Enfin, les résultats de l'évaluation ont été examinés en interne par les membres du Bureau avant d'être validés définitivement.

11. L'évaluation a été réalisée alors que les opérations de l'Organisation des Nations Unies et de ses fonds, programmes et institutions indépendantes traversent une période de changements de grande ampleur. En 2017, dans sa résolution [71/243](#) du 21 décembre 2016 sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, l'Assemblée générale a réclamé un renforcement de la cohésion et de la cohérence de l'appui fourni par l'Organisation à ses États Membres. En réponse aux propositions formulées par le Secrétaire général, elle a ensuite adopté la résolution [72/279](#) du 31 mai 2018 sur le 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. Le Secrétaire général devrait en principe présenter un plan de mise en œuvre aux États Membres d'ici à septembre 2018, les réformes devant normalement entrer en vigueur en janvier 2019. Des changements sont attendus concernant les services opérationnels, certains bureaux d'organismes des Nations Unies devant par exemple être regroupés au cours des prochaines années dans le cadre du système de partage des locaux. Ces réformes se traduiront par une redéfinition des responsabilités du PNUD au niveau des pays. Bien que les informations contenues dans la présente évaluation puissent contribuer à la mise en œuvre de la réforme du système des Nations Unies pour le développement compte tenu de la date de leur publication, elles ne portent pas directement sur la réforme mais concernent directement sur le PNUD et les services opérationnels qu'il fournit.

II. Contexte

12. Du fait de sa présence dans de nombreux pays, le PNUD offre depuis de nombreuses années aux entités des Nations Unies et à d'autres partenaires une plateforme opérationnelle. Premier fournisseur d'assistance technique de l'ONU dans les pays de programme, il est le seul organisme à avoir été en mesure d'apporter un appui opérationnel à d'autres entités des Nations Unies depuis sa création. Ainsi, nombre d'entre elles s'appuient sur sa capacité d'exécution pour intervenir de manière plus efficiente et efficace dans des contextes opérationnels difficiles et parfois dangereux ou dans des pays où leur programme n'a pas l'ampleur suffisante pour justifier l'ouverture d'un bureau.

13. Au fil du temps, le système des Nations Unies pour le développement s'est considérablement développé. Le PNUD vient actuellement en aide à plus de 80 entités des Nations Unies opérant dans plus de 170 pays. Certains organismes se sont eux-mêmes dotés de capacités en matière de services opérationnels, qu'ils mettent également au service d'autres entités des Nations Unies. Par le passé, les ressources ordinaires du PNUD lui suffisaient à financer ses activités de soutien. Ce n'est qu'en 1982 que le Programme a été autorisé à réclamer le remboursement des dépenses liées à la fourniture de services à des entités de l'ONU, en vertu de la décision prise par son Conseil d'administration concernant le remboursement des services fournis par ses bureaux extérieurs à des agents d'exécution⁴. Il convient également de mentionner la décision 2012/27 du Conseil d'administration, dans laquelle a été réaffirmé le principe du recouvrement intégral des coûts énoncé dans la

⁴ Décision 82/33 du Conseil d'administration du PNUD (<https://digitallibrary.un.org/record/33683?ln=fr>).

résolution [62/208](#) de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 2007, consacrée à l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Dans sa décision 2013/9, le Conseil d'administration a réaffirmé que le financement de toutes les dépenses hors programme devait être fondé sur le principe de base du recouvrement intégral des coûts, proportionnellement et à partir des ressources ordinaires et des autres ressources, le PNUD étant dès lors obligé de veiller au recouvrement complet des coûts engendrés par la fourniture de services. Cependant, jusqu'à aujourd'hui, celui-ci n'a pas été en mesure d'atteindre cet objectif, pour des raisons que nous développerons par après.

14. On note également une tendance à l'expansion rapide et continue de la disponibilité et des transferts de données et de l'informatique en nuage, ainsi qu'au développement de logiciels toujours plus performants et abordables et à la délocalisation accrue des services opérationnels à l'étranger. Dans le domaine des nouvelles technologies et des solutions opérationnelles, le système des Nations Unies a néanmoins généralement tendance à se contenter de suivre le mouvement plutôt qu'à le lancer. Ces changements sont censés permettre une mise à jour des systèmes plus rapide et moins coûteuse et créer une nouvelle dynamique plus efficace en matière d'appui opérationnel pour déterminer par qui et où il devrait être fourni, or cela n'a pas toujours été le cas. Au fil des ans, on a pu constater que les programmes des organismes des Nations Unies étaient souvent antagoniques ou se chevauchaient, chaque entité travaillant de manière isolée, ce qui se traduisait par un sérieux manque d'efficacité, en particulier au niveau des pays.

15. De nombreuses réformes ont été engagées pour tenter de remédier à ces problèmes⁵. Dernièrement, le Secrétaire général a annoncé, dans son rapport de 2018 mentionné plus haut, être déterminé à améliorer les activités conjointes des équipes de pays des Nations Unies, à faire fond sur les progrès réalisés dans le cadre de l'initiative « Unis dans l'action » et à transposer à plus grande échelle les stratégies relatives aux modalités de fonctionnement⁶ mises au point par les bureaux de pays.

16. Si les organismes du système des Nations Unies pour le développement parvenaient à un accord de reconnaissance mutuelle⁷ de leurs politiques et procédures communes, on suppose que la facilitation d'une collaboration agissante⁸ et la mise en commun de modalités de fonctionnement partagées permettrait de réaliser des économies pouvant être réaffectées aux programmes et donnerait à l'ONU les moyens de mieux utiliser les technologies et d'avoir recours à des pratiques de gestion avancées. Ainsi, la qualité des services fournis serait améliorée, tant du point de vue

⁵ En 1979 déjà, dans sa résolution [34/213](#) du 19 décembre 1977 sur l'application de la section V de l'annexe à sa résolution [32/197](#) sur la restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de veiller, en consultation avec les gouvernements et les chefs de secrétariat des organisations intéressées, à ce que le coordonnateur résident, en principe le Représentant résident du PNUD, soit en mesure d'aider à la réalisation, au niveau du pays, de l'objectif énoncé au paragraphe 32 de l'annexe à la résolution [32/197](#), à savoir parvenir à une uniformité aussi poussée que possible des procédures administratives et financières, ainsi que des procédures concernant la passation des marchés et autres procédures.

⁶ La stratégie relative aux modalités de fonctionnement du Groupe des Nations Unies pour le développement est un projet de cadre axé sur les résultats devant permettre de planifier, de suivre, de mettre en œuvre et d'évaluer les activités opérationnelles.

⁷ Le principe de la reconnaissance mutuelle, approuvé par l'Assemblée générale en 2016, permet aux organismes d'utiliser les processus des uns et des autres sans avoir à prendre de précautions supplémentaires pour en démontrer à nouveau la compétitivité et sans devoir passer de contrat ou avoir recours à des services d'audit externes. Grâce à lui, les organisations du système des Nations Unies ont donc la possibilité d'œuvrer ensemble à la fourniture de services et peuvent s'appuyer sur les politiques, procédures, outils et mécanismes opérationnels connexes des uns et des autres.

⁸ Résolution [71/243](#) de l'Assemblée générale, par. 52.

de la satisfaction des clients que du respect de la mesure des risques et des contrôles y relatifs ; les entités des Nations Unies pourraient se concentrer davantage sur leurs mandats et leurs fonctions programmatiques ; les coûts de transaction pour les gouvernements et les organismes partenaires seraient réduits. Le Secrétaire général a demandé la création de services administratifs communs à toutes les équipes de pays des Nations Unies d'ici à 2021, et la possibilité de confier la gestion de réseaux de centres de services partagés aux plus grosses entités du système – qui, de par leur taille et leur répartition géographique, pourraient proposer des services à d'autres entités – va être envisagée⁹.

17. La réforme a eu et continuera d'avoir d'importantes retombées pour le PNUD et ses fonctions administratives traditionnelles. Néanmoins, dans sa résolution [72/279](#), l'Assemblée générale a examiné comme il se doit la vocation nouvelle du PNUD comme plateforme d'appui du système des Nations Unies pour le développement, investie d'une mission de coordination s'agissant d'aider les pays à mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Même si ce rôle de plateforme d'appui doit encore être défini, il est dit dans le rapport du Secrétaire général qu'une fois devenues des éléments de coordination, les ressources et les compétences du PNUD pourront être mises au service de l'ensemble du système de développement et servir de base pour les équipes de pays des Nations Unies et le nouveau système des coordonnateurs résidents, la fonction de coordonnateur résident et celle de représentant résident du PNUD devant être complètement séparées¹⁰. Bien que prenant ces changements en considération, la présente évaluation est fondée sur les informations ayant officiellement été communiquées au Bureau d'évaluation, qui les a examinées au regard des consultations menées auprès des principales parties prenantes. Il est ressorti des échanges qui ont eu lieu avec les hauts responsables du PNUD que ce dernier, aux fins de tenir ses engagements et d'aider les pays à atteindre les objectifs de développement durable et à ne laisser personne de côté, cherchait à renforcer sa présence dans toutes les régions du monde et était prêt à intervenir, si ce n'était pas encore le cas, dans des pays où la présence de plusieurs organismes ne se justifiait pas, notamment sur le plan financier. De cette façon, le PNUD était particulièrement bien placé pour aider les pays et les partenaires des Nations Unies à mener à bien le Programme 2030 et offrir un soutien opérationnel aux entités des Nations Unies.

18. La présente évaluation est principalement motivée par le Plan stratégique pour la période 2014-2017 et par celui portant sur la période 2018-2021, qui est en cours d'application. D'après ce dernier, les activités que le PNUD mène dans 170 pays à travers le monde s'appuient sur divers partenariats efficaces, qui lui permettent d'exercer des fonctions essentielles au niveau des pays en servant de lien opérationnel entre l'ONU et d'autres partenaires. Dans son plan pour la période 2018-2021, le PNUD s'est engagé à améliorer les dispositions relatives aux services opérationnels fournis aux organismes des Nations Unies pour faire suite à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution [71/243](#), qui voulait que des procédures opérationnelles permanentes et des stratégies opérationnelles soient progressivement instituées, selon que de besoin, et que le système des Nations Unies pour le développement recherche de nouvelles synergies et adopte des modèles souples, rentables et participatifs pour sa présence sur le terrain.

19. Le volet « performances du modèle de fonctionnement » du PNUD vise à faire une place plus large au client à l'intérieur du système des Nations Unies. L'amélioration constante de l'efficacité opérationnelle du Programme devrait lui permettre d'offrir sur demande un meilleur appui opérationnel à d'autres organismes,

⁹ [A/72/492/Add/2](#), par. 18.

¹⁰ Ibid.

que ce soit pour mettre en œuvre des programmes dans des pays où les bailleurs de fonds ne sont pas présents, ou pour limiter les capacités opérationnelles que les autres organismes doivent déployer sur le terrain. Le PNUD prendra notamment des mesures spécifiques pour mettre un mécanisme de retour d'information à la disposition des clients des entités des Nations Unies concernant la qualité des services fournis, élaborer des accords de prestation de services en tant que de besoin, fournir un appui à l'élaboration de stratégies relatives aux modalités de fonctionnement dans le cadre de la formulation des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, et mettre au point une méthode plus claire et transparente pour calculer les coûts des services à inclure dans la Liste de prix universelle.

20. Divers services sont fournis aux entités des Nations Unies par un réseau mondial de professionnels du PNUD depuis trois sites précis, à savoir le siège, à New York, et les centres mondiaux de services partagés de Copenhague et de Kuala Lumpur, ainsi qu'à partir des centres régionaux de Panama, Amman, Bangkok, Addis-Abeba et Istanbul et depuis les 170 pays où le Programme est présent. Ces services ont trait aux ressources humaines, aux achats, aux finances, à l'administration, aux technologies de l'information et des communications, à la sécurité et à l'assistance juridique.

21. Le Bureau des services de gestion, qui se trouve au siège et centralise les services opérationnels à New York, est chargé de superviser les politiques et les services opérationnels.

22. Le Centre mondial de services partagés de Copenhague abrite les Services administratifs du personnel, qui comprennent le Service des avantages et prestations et le Service central des états de paie. En ce qui concerne les achats, le Centre de Copenhague est spécialisé dans le renforcement des capacités et la formation en matière d'achats complexes, ainsi que dans la fourniture de services consultatifs spécialisés et l'établissement de partenariats dans les domaines des élections, de la santé, des interventions d'urgence, de l'énergie et de l'environnement. Quant au Centre mondial de services partagés de Kuala Lumpur, il propose aux unités du PNUD des services globaux de transactions financières communes, d'analyse ainsi que des formations connexes. Il participe également aux activités d'achat non spécialisées et organise l'approvisionnement, en tout type de biens et services, des bureaux régionaux et des bureaux de pays qui le demandent.

23. Le Centre de services aux administrateurs auxiliaires de Copenhague est chargé du Programme des administrateurs auxiliaires et du Programme des assistants spéciaux des coordonnateurs résidents.

24. Par le passé, les centres régionaux fournissaient également des services interorganisations, mais, en 2017, le contrôle des transactions opérationnelles relatives à la gestion des services d'appui (finances, ressources humaines, technologies de l'information et achats) a été transféré aux centres mondiaux de services partagés, certains centres régionaux continuant néanmoins de fournir des services ayant trait à la sécurité, aux services communs et à l'administration.

25. Les bureaux de pays du PNUD fournissent des services à diverses entités des Nations Unies et collaborent, dans 92 % des pays, à la prestation de services communs les d'autres organismes composant l'Équipe de pays. La moitié de tous les bureaux de pays (49 %) s'attachent à mettre en œuvre l'initiative « Unis dans l'action »¹¹.

26. Des modèles de services intégrés ont également été élaborés au Brésil, à Cabo Verde et au Viet Nam, pays dans lesquels un centre de services communs, un

¹¹ Cette initiative donne aux équipes de pays des Nations Unies l'occasion d'unir leurs efforts et d'appuyer la mise en œuvre du Programme unique, en mettant à profit les capacités opérationnelles des organismes existants et en renforçant la fourniture de services.

bureau conjoint et un groupe des services communs ont respectivement été déployés, dans le cadre de la stratégie relative aux modalités de fonctionnement, le but étant de rationaliser les principaux domaines d'opération des organismes des Nations Unies présents dans ces pays en regroupant les services d'appui dans des installations nationales uniques.

III. Constats

Flux financiers et tendances opérationnelles

Constat n° 1. Entités des Nations Unies bénéficiaires de services

27. De tous les organismes des Nations Unies, le PNUD est celui dont les services opérationnels couvrent la plus grande zone géographique. En effet, celui-ci fournit actuellement des services à plus de 80 entités des Nations Unies (avec une augmentation de 9 % constatée entre 2010 et 2017) dans plus de 170 pays, notamment des institutions spécialisées, des missions, des fonds et des programmes.

Constat n° 2. Tendances en matière de recouvrement des coûts

28. Les frais engendrés par la fourniture de services à divers organismes n'ont été que partiellement recouverts par le PNUD¹², celui-ci ayant récupéré un total de 427 millions de dollars entre 2010 et 2017, soit une moyenne de 53 millions de dollars par an, montant qui équivaut à moins de 10 % des sommes récupérées par le Programme pour la mise en œuvre de ses propres projets de développement. En 2017, le niveau de recouvrement des coûts a diminué de 11,4 %, alors qu'il avait augmenté de 18 % en 2016.

Constat n° 3. Tendances concernant les états de paie et les avantages du personnel

29. Le PNUD centralise le traitement des états de paie, avantages et droits à prestations de presque autant de membres du personnel d'autres entités des Nations Unies que du sien. La quantité de services fournis est restée relativement stable au fil des ans. Le Programme est l'un des rares organismes de l'Organisation à pouvoir réaliser des paiements en monnaies locales et à bénéficier d'arrangements bancaires et coutumiers.

Constat n° 4. Tendances en matière d'achats

30. Entre 2010 et 2017, le PNUD a effectué des achats pour le compte d'autres organismes des Nations Unies à hauteur de 1,966 milliard de dollars. Ceux-ci ont augmenté d'environ 20 % depuis 2015. Les services d'achats fournis par le PNUD restent compétitifs, bien que d'autres organismes se mettent de plus en plus à proposer des options comparables¹³.

Constat n° 5. Tendances en matière de transactions et d'investissements

31. Entre 2010 et 2017, le PNUD a géré des opérations financières d'un montant total de 1,6 milliard de dollars et des investissements de 7 milliards de dollars pour diverses entités des Nations Unies, y compris lui-même. Le Programme dispose d'un solide réseau bancaire, et, dans la plupart des pays, il est le seul organisme à pouvoir recevoir des contributions et effectuer des versements en monnaies locales.

¹² Le niveau de recouvrement des coûts varie selon les unités concernées. Il est par exemple optimal pour le Centre de services aux administrateurs auxiliaires, mais bien moindre pour d'autres entités.

¹³ Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, par exemple.

*Effficacité et efficience des services opérationnels du PNUD***Constat n° 6. Efficacité et progrès réalisés**

32. En ce qui concerne la fourniture de services opérationnels à d'autres entités des Nations Unies, l'efficacité du PNUD varie en fonction du type de service et du lieu concernés. Les entités des Nations Unies se sont dites plus satisfaites des services fournis par les unités spécialisées du Programme que par ceux qui leur avaient été proposés au niveau des pays, dont la qualité était inégale et qui demandaient souvent un suivi. L'organisation a particulièrement excellé¹⁴ dans la fourniture de services ayant trait aux administrateurs auxiliaires, dans le traitement des états de paie, avantages et droits à prestations, ainsi qu'en matière de services de trésorerie.

33. Le niveau de satisfaction des bénéficiaires de services tenait principalement aux facteurs suivants : l'adoption d'une approche axée sur le client pouvant être adaptée en fonctions des besoins de celui-ci ; l'existence d'indicateurs de résultats, d'accords de prestation de services et de systèmes d'évaluation et la possibilité de donner un avis sur les services reçus ; le fait que le personnel soit en nombre suffisant et que les rotations ne soient pas trop fréquentes ; la présence d'un modèle de recouvrement des coûts solide.

34. Les progrès ci-après ont notamment été réalisés : réduction des chevauchements de fonctions et des coûts de transaction administratifs ; fourniture, par le PNUD, de services opérationnels à d'autres entités des Nations Unies et de services d'appui communs dans 123 bureaux de pays ; harmonisation des méthodes d'achats dans 53 pays et conclusion d'accords communs à long terme avec 103 pays ; mutualisation des ressources humaines dans 42 pays ; mutualisation des services informatiques dans 70 pays ; mutualisation des services de gestion financière dans 37 pays¹⁵.

Constat n° 7. Efficacité et améliorations nécessaires

35. La fourniture de services opérationnels par le PNUD pourrait être améliorée et l'organisation s'est engagée, à la lumière du Plan stratégique pour la période 2018-2021 récemment adopté, à prendre les mesures nécessaires pour pouvoir intervenir avec plus de souplesse et de façon plus innovante et audacieuse, le but étant de mobiliser et de faciliter l'appui au système des Nations Unies et d'obtenir des gains d'efficacité grâce au lancement de stratégies relatives aux modalités de fonctionnement, à une reconnaissance mutuelle et à une plus grande harmonisation sur le plan opérationnel.

36. De manière générale, les entités des Nations Unies se sont dites relativement satisfaites de l'efficacité du PNUD et de la qualité de ses services. Selon elles, le Programme était opportun, soucieux de ses clients, et fournissait des services de qualité et, dans une moindre mesure, était flexible et d'un bon rapport coût-efficacité.

37. Des améliorations sont souhaitées principalement dans les domaines de la facturation, des paiements et des transactions financières, des locaux communs, ainsi que des conseils relatifs aux achats et aux ressources humaines. Un souci du client insuffisant a été constaté, sauf dans les domaines listés précédemment (Centre de services aux administrateurs auxiliaires, ressources humaines à Copenhague et

¹⁴ Afin d'évaluer l'efficacité des services fournis et de mesurer les progrès réalisés, il a été décidé de comparer les réponses reçues dans le cadre de diverses études, menées notamment par le Bureau indépendant d'évaluation, avec des informations issues d'entretiens anonymes réalisés auprès d'entités des Nations Unies bénéficiaires de services et de membres du personnel du PNUD chargés d'en proposer, ainsi que de mesurer à quel point la satisfaction des entités concernées avait contribué à la réalisation des hypothèses formulées dans le cadre de la théorie du changement par rapport aux risques et d'évaluer le nombre des services demandés.

¹⁵ Données issues des rapports annuels axés sur les résultats de 2017.

trésorerie), et on a insisté sur l'importance de : demander leur avis aux clients et prendre des mesures en conséquence ; réduire les coûts de transaction ; simplifier les procédures de transaction ; améliorer les mécanismes de gouvernance concernant la fourniture de services ; améliorer les services fournis et l'attention portée aux clients ; proposer davantage de processus automatisés ; améliorer la communication des informations et la facturation.

38. Les facteurs suivants ont eu une influence négative sur la qualité et le niveau de : l'absence de responsables de l'orientation-client et d'effectifs suffisants pour assurer des services de qualité dans les temps voulus ; l'absence d'accords de prestation de services, d'indicateurs de résultats, de systèmes d'évaluation et de dispositif de remontée de l'information ; l'utilisation de divers progiciels de gestion intégrés, un accès limité au système Atlas¹⁶ et l'utilisation de systèmes obsolètes et d'outils inadaptés, se traduisant par des chevauchements, des erreurs et des retards ; un manque de clarté sur le rapport qualité-prix, le recouvrement des coûts, la facturation et les interlocuteurs à qui s'adresser pour chaque type de question.

Constat n° 8. Souci du client et effectifs

39. Globalement, les cas d'insatisfaction des clients tenaient à l'insuffisance de l'attention qui leur était accordée, du fait d'un manque d'effectifs plus ou moins marqué pour fournir des services de qualité en temps voulu et assurer la transparence dans la facturation et le recouvrement des coûts, situation d'autant plus grave au niveau des pays.

40. Moins de 22 % des entités des Nations Unies interrogées ont estimé que les services opérationnels fournis par le PNUD étaient opportuns ou axés sur les clients¹⁷. Si les bureaux de pays fournissaient des services de qualité, pour certains, le fait d'appuyer d'autres organismes entravait les activités du PNUD et ne devait pas être une priorité. À l'heure actuelle, le niveau des services fournis par les bureaux de pays du PNUD dépend de la qualité et des intérêts de leur personnel, qui varient selon les bureaux. Les initiatives visant à connaître le degré de satisfaction des clients sont par ailleurs négligeables et les dispositifs de mesure des résultats ne tiennent pas compte de la qualité des services fournis à d'autres entités des Nations Unies.

Constat n° 9. Harmonisation et reconnaissance mutuelle

41. La reconnaissance mutuelle n'est pas encore très populaire et le manque d'harmonisation des politiques, procédures et systèmes dans l'ensemble du système des Nations Unies freine l'intégration dans la fourniture des services.

42. Les organismes des Nations Unies ont toujours élaboré leurs propres systèmes, politiques, règles et procédures, une façon de faire qui s'est révélée particulièrement inefficace et a fait l'objet de nombreuses critiques et recommandations visant à remédier au problème dans le cadre de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies et d'autres instances. Il a notamment été dit que la culture et les modalités d'organisation propres aux entités des Nations Unies ne favorisaient pas une réponse coordonnée à l'échelle du système, ce qui ralentissait l'harmonisation et la simplification des pratiques de fonctionnement¹⁸.

¹⁶ Progiciel de gestion intégré du PNUD.

¹⁷ Étude de satisfaction menée par le Bureau indépendant d'évaluation auprès des clients.

¹⁸ Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 71/243 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies en 2018 (A/73/63-E/2018/8).

43. C'est le Siège de l'Organisation des Nations Unies qui réclame l'instauration d'une reconnaissance mutuelle et il faudra du temps pour qu'elle soit répercutée au niveau national, des fonctionnaires en poste dans les pays ayant déclaré ne pas bien en comprendre la signification ni la portée ni les modifications devant intervenir. Dans sa résolution 71/243, l'Assemblée générale a prié le système des Nations Unies pour le développement de simplifier encore les instruments, pratiques de fonctionnement et procédures de programmation et les modalités d'établissement de rapports propres à chaque organisme, et de les harmoniser avec les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement ou tout cadre de planification équivalent. Néanmoins, aucune instruction précise n'a été donnée quant aux exigences et aux échéances devant être respectées au niveau des bureaux de pays. Le GNUD et le Comité de haut niveau sur la gestion cherchent actuellement à améliorer la communication sur le terrain, mais il ne faut pas oublier que même si la rationalisation et l'harmonisation ne posent souvent pas de problèmes majeurs pour les responsables à l'échelle de l'organisation, la progression de ces idées ne sera pas forcément linéaire, et l'évolution des mentalités et des pratiques au niveau des bureaux de pays pourrait prendre du temps.

Constat n° 10. Accords de prestation de services et indicateurs de résultat

44. Le PNUD n'utilise pas toujours les accords de prestation de services et les indicateurs de performance de façon cohérente. Bien que les accords de prestation de services de ce type aient été mis en place au niveau de l'organisation, il n'en existe pratiquement pas au niveau des pays et ni le PNUD ni les autres entités concernées ne se soucient véritablement de leur suivi et de leur surveillance.

45. Des accords de prestation de services ont été élaborés au niveau de l'organisation et des centres mondiaux de services partagés. Les unités spécialisées de New York et des centres mondiaux disposent d'indicateurs de performance et, si l'on en croit les rapports internes, s'y conforment. Au niveau des pays, cependant, ces indicateurs font souvent défaut et les services ne suivent aucune norme opérationnelle. Selon les observations, la fourniture de services se ferait de façon très informelle, donnant lieu à des niveaux de qualité et de satisfaction de la clientèle extrêmement variables d'un bureau à l'autre. En regroupant les services, on offre aux unités spécialisées qui en ont la charge de plus grandes chances de respecter les accords de prestation, des indicateurs de performance étant par ailleurs utilisés pour garantir un certain niveau de qualité et d'uniformité. Il n'existe toutefois pas encore de système international qui permettrait de répondre aux besoins de tous les bureaux de pays ou d'assumer une partie de leur charge de travail durant les périodes les plus intenses.

Constat n° 11. Systèmes d'évaluation et retour d'informations

46. Le PNUD ne dispose d'aucun système qui lui permette d'évaluer de façon adéquate la qualité des services qu'il fournit aux organismes et le niveau de satisfaction de ces derniers, ni de mécanisme de retour de l'information permettant de prendre des mesures de gestion adaptative en temps réel.

47. Une ou deux fois par an, l'organisation conduit des enquêtes de satisfaction. Néanmoins, la portée de ces dernières étant limitée, les clients les trouvent insuffisantes. Au total, selon 56 % des fonctionnaires du PNUD, leurs bureaux ne prêtaient jamais ou rarement attention à la satisfaction de leurs clients. Les personnes interrogées étaient d'avis que, de nos jours, il était normal d'attendre des prestataires de services qu'ils fournissent des données d'évaluation et fassent remonter les réactions en temps réel. Les clients s'attendent à pouvoir évaluer les services au moment où ils les reçoivent et à recevoir un retour, même minimal, en temps réel.

Pour 80 % des membres du personnel opérationnel du PNUD interrogés dans le cadre de l'examen de 2018 de la fonction de gestion et des processus opérationnels du PNUD, les mécanismes en place devaient être remplacés par un système de suivi en temps réel en ligne ou automatisé.

Constat n° 12. Transparence des coûts et rapport qualité-prix

48. En raison d'un manque de transparence et de communication sur la façon dont le PNUD fixe ses tarifs, les organismes bénéficiaires remettent en question le rapport qualité-prix des services fournis, tout en reconnaissant néanmoins qu'ils leur reviendraient souvent beaucoup plus cher si leurs entités s'en chargeaient.

49. En tout, 58 % des entités des Nations Unies interrogées estimaient que la méthode suivie par le PNUD pour calculer le recouvrement des coûts n'était pas transparente, en particulier dans le cas des services facturés au niveau des pays sur la base de la Liste de prix universelle. Elles ont par contre fait remarquer que, s'agissant des services communs ou partagés, des listes de prix locales et des accords bilatéraux négociés directement avec le siège, les calculs utilisés étaient plus clairs et les prix pouvaient, dans une certaine mesure, être négociés. Lorsqu'ils comprenaient les méthodes de calcul utilisées, les organismes étaient d'avis que les coûts, bien que toujours jugés élevés par certains, étaient équitables et transparents et le rapport qualité-prix satisfaisant. Les fonctionnaires du PNUD interrogés dans le cadre de l'examen de 2018 de la fonction de gestion et des processus opérationnels du Programme ont estimé que les politiques et procédures ayant trait au recouvrement des coûts n'étaient pas particulièrement satisfaisantes. Le manque de transparence empêchait notamment le PNUD de tenir des discussions éclairées et basées sur des faits avec ses clients au moment de définir le prix des services.

Constat n° 13. Manque d'investissement dans les technologies de l'information et de la communication

50. Les investissements réalisés dans le secteur des technologies de l'information et de la communication sont passés de 2,6 millions de dollars en 2016 à 8,5 millions en 2017, augmentation s'expliquant par la restructuration des bureaux du PNUD et de ses fonctions, ainsi que par des investissements insuffisants dans ce secteur pendant la période 2013-2016. L'obsolescence des systèmes, l'inadéquation des outils et le manque de personnel capable de traiter comme il convient les demandes et de répondre aux besoins restent problématiques.

51. Atlas, le progiciel de gestion intégré du PNUD, doit être modernisé et a été lourdement critiqué par les entités des Nations Unies et le personnel du Programme, qui le considèrent nuisible à l'efficacité et se sont principalement dits préoccupés par le fait qu'il reposait sur technologies et des procédures dépassées ; demandait énormément de maintenance en raison de la complexité de son écosystème ; était difficilement compatible avec d'autres progiciels de gestion intégrés, ce qui provoquait des chevauchements des activités et des erreurs ; était difficilement accessible ; ne permettait d'établir des rapports personnalisés que de façon limitée.

Constat n° 14. Regroupement des services

52. En regroupant l'ensemble des services n'exigeant pas de présence sur place, il serait possible de gagner en efficacité, de réduire les dépenses et de réaliser des économies d'échelle. Pour ce faire, il faudrait toutefois que le PNUD décide clairement de la marche à suivre, dispose des ressources et outils nécessaires et définisse des procédures et des plans de mise en œuvre.

53. Il est ressorti des entretiens et autres évaluations que le regroupement des services était principalement entravé par les facteurs suivants : absence d'un plan d'action clair, d'une étude de faisabilité et d'une analyse fonctionnelle ; réticence de la part des bureaux de pays et des bureaux régionaux ; difficultés causées par le modèle décentralisé actuellement utilisé ; manque de systèmes automatisés et intégrés qui soient alignés sur le système Atlas et conviviaux ; absence d'une méthode de calcul des coûts liés aux services ; mauvaise définition des rôles des centres mondiaux de services partagés et faiblesse de la structure et de l'allocation budgétaire ; nécessité d'adapter le dispositif de responsabilisation interne de l'organisation ; nécessité, pour les responsables des politiques, de clarifier les consignes générales et de mobiliser des ressources.

Constat n° 15. Avantages des modèles de services intégrés

54. Bien que l'utilisation de modèles de services intégrés au niveau des pays ne soit pas nécessairement plus efficace et plus rentable, ceux-ci confèrent aux équipes de pays une plus grande maîtrise des stratégies relatives aux services opérationnels et permettent d'obtenir un degré de satisfaction plus élevé. Au Brésil, à Cabo Verde, au Viet Nam et à Copenhague, ces modèles bénéficiaient de mécanismes de gouvernance partagée plus neutres, mettaient l'accent sur le souci du client et laissaient plus de possibilités d'accroître la professionnalisation du personnel chargé des opérations.

55. Diverses entités des Nations Unies, dont le PNUD, se sont déclarées très satisfaites de l'appui opérationnel fourni dans les cas où un dispositif commun de services intégrés avait remplacé le modèle traditionnel. Si les clients se contentaient de voir le PNUD diriger les services communs, comme à Copenhague, ils préféreraient néanmoins que l'unité chargée des services intégrés ne dépende d'aucun organisme et rende compte aux équipes de gestion des opérations, comme au Viet Nam. L'adoption de mécanismes partagés de gouvernance et de calcul des coûts a ouvert la voie à celle de dispositif de responsabilisation partagée et suscité une volonté d'indépendance plus équilibrée. Ces changements profitent également au PNUD, celui-ci n'étant plus tenu de subventionner d'autres entités des Nations Unies auprès desquelles il n'arrive pas à recouvrer la majorité de ses coûts.

Constat n° 16. Difficultés que présentent les modèles intégrés

56. La prise en charge des services opérationnels au niveau des pays reste délicate, en raison des difficultés à obtenir l'approbation des entités des Nations Unies, de questions de viabilité financière et du rôle devant être joué par le PNUD en tant qu'entité juridique, qui est assorti de coûts, de risques et de responsabilités.

57. En tant qu'entité juridique ayant un accord de base type en matière d'assistance avec les gouvernements, le PNUD est légalement responsable des risques et engagements pris pour les entités des Nations Unies demandeuses de services et de tous les accords communs. Il est tenu de fournir certains services ou de les contracter au nom de l'unité intégrée. Par ailleurs, bien que le PNUD supervise les activités financières de toutes les unités de services intégrés, les coûts engendrés par les risques associés à cette activité ne lui sont généralement pas complètement remboursés.

58. La viabilité financière de ces initiatives intégrées n'étant pas garantie, celles-ci représentent un risque, en particulier pour le PNUD. Il faut donc trouver leur seuil de rentabilité. Dans la plupart des cas étudiés, le PNUD continuait de couvrir une partie des coûts des services pour les autres entités des Nations Unies. Par conséquent, s'il convient, d'un point de vue stratégique, de guider les expériences d'intégration opérationnelle et d'en renforcer l'efficacité, il est tout aussi important de veiller à la rentabilité et à la viabilité financière des activités menées pour

protéger les investissements réalisés par le PNUD et lui éviter d'avoir à débloquer des fonds supplémentaires.

Avantages pour les entités des Nations Unies d'avoir recours au PNUD comme prestataire de services

Constat n° 17. Avantages pour les entités des Nations Unies

59. Les économies réalisées et le meilleur rapport qualité-prix sont certes des avantages majeurs, mais une plus grande maîtrise des dépenses ne suffira pas à satisfaire les entités des Nations Unies, qui s'attendent également à une amélioration des processus, de la qualité et de la rapidité des services, ainsi qu'à une plus grande réactivité et à une réduction des risques.

60. La perspective d'optimiser les ressources et de réaliser des économies ne fait pas partie des facteurs ayant le plus motivé les entités des Nations Unies à se tourner vers le PNUD. En effet, il est ressorti des entretiens que celles-ci n'avaient pas toutes procédé à une analyse coûts-avantages avant de choisir le Programme comme prestataire de services. Certaines ont même indiqué être prêtes à payer des prix plus élevés pour recevoir des services rapides et de qualité. Les entités ont toutefois fait savoir qu'une augmentation des prix les pousserait très certainement à se détourner du PNUD, et ajouté que cette décision serait presque tout autant motivée par les retards qui pourraient survenir dans la fourniture des services, ainsi que par un éventuel manque de qualité et d'attention portée aux clients. Selon elles, l'offre de solutions meilleur marché pèserait très peu dans la balance, 80 % d'entre elles allant jusqu'à déclarer que ce facteur n'influencerait pas du tout leur prise de décision.

61. Dans une moindre mesure, l'enquête menée auprès des entités des Nations Unies a montré que les services opérationnels interorganisations fournis par le PNUD avaient également un effet positif sur : la coordination des activités des Nations Unies ; la réduction des activités redondantes ; le renforcement des synergies entre entités et la réduction des risques ; l'amélioration de la transparence et la simplification des processus et procédures ; la maîtrise des dépenses ; l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; l'innovation.

Avantages pour le PNUD de fournir des services opérationnels à d'autres entités des Nations Unies

Constat n° 18. Avantages pour le PNUD

62. Les économies d'échelle sont l'avantage le plus évident que le PNUD tire de la fourniture de services à d'autres entités des Nations Unies. Parmi les autres bénéfices qu'il en dégage, bien que moins concrets, on retrouve : la possibilité de jouer un rôle de premier plan dans le système des Nations Unies ; la création de synergies entre les entités des Nations Unies ; le renforcement de la coordination au sein du système des Nations Unies ; une plus grande visibilité. Dans une certaine mesure, le PNUD tire également profit des innovations et des améliorations apportées aux autres organismes. En revanche, il ne profite pas d'un recouvrement intégral des coûts liés à la fourniture de services au niveau des pays ni d'un retour pour les gains d'efficacité réalisés en évitant une délocalisation encore plus poussée, ni même de l'intégration des services d'appui.

63. En matière d'économies d'échelle, le PNUD bénéficie très clairement d'avantages liés aux locaux et services communs ; aux achats ; aux opérations bancaires ; aux transactions de change. Son rôle de centralisation des demandes lui permet de relever les besoins communs et renforce son pouvoir de négociation. Le volume de services qu'il fournit dans certains domaines, par exemple les finances

et la trésorerie, peut également lui donner plus de poids dans la négociation des services bancaires.

64. Le rôle prépondérant que joue le PNUD dans la fourniture de services opérationnels conforte sa visibilité et contribue à son positionnement stratégique vis-à-vis des donateurs, des partenaires et des gouvernements hôtes. En raison du soutien qu'il fournit aux autres entités des Nations Unies, le PNUD est perçu par les gouvernements et les donateurs comme un partenaire crédible et fiable et a le potentiel de renforcer la coordination au sein de l'Organisation, d'encourager les synergies entre entités des Nations Unies et d'influencer la mobilisation des ressources.

65. Bien qu'il connaisse pour l'instant des limitations et qu'il soit de moindre importance en chiffres absolus, le recouvrement des coûts pourrait représenter une valeur ajoutée de premier plan pour le PNUD. En effet, les revenus supplémentaires générés par l'utilisation de modèles mieux adaptés et le déploiement de moyens visant à recouvrer pleinement le coût des services fournis à d'autres entités des Nations Unies pourraient renforcer les capacités opérationnelles et l'efficacité du Programme. Les gains de productivité obtenus en rassemblant les services d'appui dans des unités communes et en regroupant les fonctions opérationnelles à l'étranger permettraient en outre de réaffecter les montants économisés aux programmes.

Difficultés rencontrées par le PNUD s'agissant de la fourniture de services opérationnels

Constat n° 19. Difficultés rencontrées par le PNUD

66. La fourniture de services à d'autres entités des Nations Unies représente un défi pour le PNUD, en raison d'un manque de ressources financières et humaines, de l'inadéquation des systèmes et des outils de gestion utilisés et de l'incapacité du Programme à fixer des prix corrects pour ses services et à recouvrer les coûts engendrés. Ces problèmes sont, dans une certaine mesure, préjudiciables à la réputation du PNUD et l'empêchent de porter toute l'attention voulue à sa mission de développement et à ses partenaires.

67. Parmi les principaux obstacles limitant les capacités du PNUD à fournir des services à d'autres entités des Nations Unies, on retrouve : l'inadéquation des modèles appliqués pour fixer les prix et recouvrer les coûts engendrés, notamment en matière de contrôle et de responsabilité ; le manque d'effectifs capables de fournir des services de qualité en temps voulu ; l'insuffisance des fonds pouvant être investis dans l'achat d'outils et de systèmes informatiques performants ; le peu d'enthousiasme manifesté par les bureaux de pays à l'idée d'étendre le mandat du PNUD à d'autres organismes des Nations Unies.

68. Il est particulièrement difficile pour le PNUD d'évaluer et de déterminer les coûts engendrés par la fourniture de services opérationnels puis de les communiquer en toute transparence aux entités des Nations Unies et à son personnel. De manière générale, les unités administratives, quel que soit leur niveau, ne facturent qu'une partie de leurs coûts directs et ne tiennent pas compte des coûts indirects. Les frais généraux et les dépenses d'équipement du PNUD ne sont pas non plus pris en considération. Au niveau des pays, le recouvrement des coûts se fait selon la méthode des coûts variables. Il n'est par ailleurs pas toujours réaliste de supposer que les fonctionnaires en poste dans les pays ont le temps de fournir des services à la fois au PNUD et à d'autres entités. En effet, s'il fut une époque où les ressources ordinaires étaient suffisantes pour permettre aux fonctionnaires de le faire, cela n'est plus

forcément le cas, seuls 16 % des bureaux de pays ayant indiqué avoir le temps de fournir des services de qualité à d'autres entités des Nations Unies¹⁹.

69. La réticence de certaines entités à couvrir l'entièreté des coûts est également problématique pour le PNUD. En effet, bien que celui-ci se soit efforcé d'adapter le prix de ses services au fil du temps, il a dû faire face à beaucoup de résistance, principalement en interne. Au niveau des pays en revanche, s'il est vrai que les entités ont tendance à se plaindre des prix au moment des consultations, elles les trouvent généralement équitables une fois que les calculs utilisés leur sont présentés de manière claire et transparente. Il pourrait dès lors être utile de mieux communiquer ces informations, dans l'espoir de vaincre la résistance au recouvrement intégral des coûts.

Constat n° 20. Absence de mesures incitatives et d'objectifs clairs

70. L'absence d'objectifs clairs et de mesures les incitant à fournir des services de qualité à d'autres entités des Nations Unies, telles que des évaluations de la performance, s'est souvent traduite par un manque d'enthousiasme et de motivation des fonctionnaires du PNUD en la matière.

71. Dans le cas des membres du personnel interrogés, les évaluations de la performance ne portaient pas sur la fourniture de services à d'autres entités des Nations Unies. S'il en est ainsi pour les fonctionnaires de certains pays, le fait que cette pratique ne soit pas systématique lui confère une aura informelle, qui influe sur le niveau d'engagement et la motivation du personnel et pourrait avoir des retombées négatives sur la qualité globale des services. Il arrive même que les fonctionnaires des bureaux de pays du PNUD ne sachent pas pourquoi ils assurent ces services et les considèrent à tort comme des faveurs.

72. La décentralisation complète des opérations n'est pas cohérente, engendre des risques et limite les gains d'efficacité. En effet, si elle est importante dans le cadre des programmes car elle permet aux régions et aux pays d'œuvrer à combler leurs propres besoins, cette approche n'est pas efficace lorsqu'il est question d'opérations. Ainsi, elle empêche la réalisation d'économies d'échelle, génère des incohérences d'un bureau à l'autre en matière de normes de qualité, disperse les responsabilités et limite la responsabilisation.

73. Il est arrivé que la prestation de services à d'autres entités des Nations Unies alors que le PNUD ne disposait pas des ressources nécessaires se fasse au détriment de son propre mandat et de ses partenaires, le personnel voyant les frais de recouvrement des coûts comme un moyen d'augmenter les revenus du bureau de pays. Néanmoins, dans la plupart des cas, les entités des Nations Unies ont indiqué qu'elles avaient l'impression d'être reléguées au second plan. Pour les membres du personnel et les clients consultés, ces contraintes portaient atteinte à la réputation et à la fiabilité du PNUD, celui-ci ne pouvant toutefois pas offrir des services de qualité sans être sûr de recouvrer l'intégralité des coûts engagés.

74. On ne sait pas très bien ce qu'entendait le PNUD en s'engageant, dans le Plan stratégique, à servir de lien opérationnel entre l'ONU et d'autres partenaires. Il est nécessaire que le Programme se fixe des objectifs clairs. Même s'il est capable de fournir une gamme presque complète de services aux entités des Nations Unies depuis la quasi-totalité de ses bureaux de pays, ce qui représente un avantage concurrentiel, le PNUD n'est peut-être pas le mieux placé pour remplir ces fonctions et il pourrait être préférable qu'il s'en abstienne. Ce qui est clair en revanche est que toute entité qui se propose d'offrir un soutien opérationnel de cette ampleur au système des

¹⁹ Enquête menée par le Bureau indépendant d'évaluation auprès des fournisseurs de services.

Nations Unies est tenue de veiller, à tous les niveaux, à la qualité constante de ses services et à la satisfaction de ses clients. Une nouvelle équipe de direction ayant pris les commandes du PNUD, divers examens et évaluations critiques ont été lancés en interne, notamment l'examen de 2018 de la fonction de gestion et des processus opérationnels du PNUD, aux fins d'améliorer les services de gestion et le fonctionnement du Programme et de faire de celui-ci un lien opérationnel avec le système des Nations Unies.

IV. Conclusions

Conclusion n° 1. Le PNUD n'a pas une conception claire de son rôle de lien opérationnel avec le système des Nations Unies.

75. Le PNUD couvrant la plus grande zone géographique de tous les organismes des Nations Unies et ayant une longue expérience dans la prestation d'un appui opérationnel, il est particulièrement bien placé pour servir de lien opérationnel avec le système des Nations Unies et contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable et au respect du principe consistant à ne laisser personne de côté. Pourtant, rien ne garantit que le PNUD continuera de tenir ce rôle. En effet, la réforme du système des Nations Unies pour le développement, la dissociation du système des coordonnateurs résidents d'avec le PNUD, les progrès réalisés dans l'initiative « Unis dans l'action », le développement de stratégies relatives aux modalités de fonctionnement et le recours croissant à des unités de services partagés d'autres organismes des Nations Unies laissent entrevoir une évolution dans la manière dont l'ONU fonctionne et coordonne la fourniture de services opérationnels. Ainsi, si le PNUD reste un acteur important, il existe dorénavant d'autres institutions pouvant jouer le même rôle et le Programme n'ayant défini aucune stratégie précise en vue de s'adapter au changement et de fournir ses services opérationnels de manière plus efficace, dans la limite des ressources disponibles et dans le respect des politiques et procédures en place, plus rien ne garantit qu'il conservera son rôle unique de lien opérationnel.

Conclusion n° 2. En matière de services opérationnels, la satisfaction des clients n'est pas toujours la priorité du PNUD.

76. Le dispositif de prestation de services du PNUD présente plusieurs grandes imperfections, qui se traduisent par une qualité irrégulière des services fournis. La manière et la rapidité avec lesquelles sont traitées les demandes de services émanant d'autres organismes dépendent trop souvent de relations personnelles, les activités du PNUD semblant par ailleurs être prioritaires. Il convient également de noter que les procédures de recouvrement des coûts et de facturation ne sont pas claires, que le PNUD n'a pas systématiquement recours à des accords de prestation de services et à des indicateurs de performance et qu'il n'existe aucun système d'évaluation qui permette véritablement aux clients de donner leur avis sur les services fournis.

Conclusion n° 3. Le PNUD n'investit pas suffisamment dans les systèmes et outils informatiques ni dans son personnel et sa formation, ce qui limite l'efficacité de la prestation de services.

77. Les ressources humaines et financières du PNUD ne sont pas suffisantes pour garantir la rapidité et la haute qualité des services et systèmes opérationnels. L'utilisation d'une version obsolète du système Atlas difficilement compatible avec d'autres progiciels de gestion intégrés génère d'importants coûts de maintenance. En l'absence de systèmes faciles à utiliser, les bureaux de pays se tournent souvent vers des solutions locales et des dispositifs de contrôles manuels, ce qui augmente le risque

d'erreurs et mène à un ralentissement des services et à une baisse de leur rapport coût-efficacité.

Conclusion n° 4. Le PNUD ne parvient pas à fixer le prix des services fournis à des entités des Nations Unies de manière adéquate et est incapable de recouvrer les coûts y afférents.

78. La Liste de prix universelle n'est pas adaptée et la méthode des coûts variables utilisée, qui suppose que les membres du personnel ont le temps de fournir des services au PNUD et ensuite à d'autres entités, n'est pas axée sur les clients et ne tient pas compte du fait que de nombreux bureaux de pays ont des effectifs limités. Il est par ailleurs difficile d'estimer l'ampleur des services qui seront demandés par des organismes des Nations Unies et de s'y préparer, ces derniers étant en outre réticents à payer au PNUD des montants lui permettant de recouvrer intégralement les coûts engagés.

Conclusion n° 5. Les unités centrales spécialisées sont plus à même de fournir des services à distance.

79. Les centres mondiaux de services partagés sont plus aptes que les bureaux de pays à fournir, avec une plus grande constance, plus d'efficacité et moins de risques, des services à distance. Malheureusement, le modèle d'opérations décentralisé s'est révélé inefficace. En l'absence d'une conception commune et d'un encadrement adéquat, seuls quelques services destinés à un petit nombre de bureaux de pays ont pu être regroupés, sur une base volontaire, ce qui ne permet pas de réaliser les gains d'efficacité et les économies d'échelle découlant d'un regroupement de grande ampleur.

Conclusion n° 6. Les accords de prestation de services communs ou conjoints au niveau des pays sont une bonne solution pour ce qui est de fournir des services exigeant une présence sur place et doivent être privilégiés à ceux de l'organisme chef de file.

80. Les accords communs dépendent généralement des équipes de pays et pas d'un organisme chef de file, ce qui permet une gouvernance plus neutre, une meilleure maîtrise, une confiance accrue et un possible renforcement des capacités de gestion pouvant mener à la fourniture de services davantage axés sur les clients. Ce modèle est par ailleurs financièrement avantageux pour le PNUD, puisqu'il n'a plus à subventionner des organismes auprès desquels il n'arrivait pas à recouvrer ses coûts.

V. Recommandations

Recommandation n° 1. Le PNUD devrait définir clairement son rôle au regard de la réforme du système des Nations Unies pour le développement, le but étant d'améliorer la qualité des services qu'il fournit aux entités des Nations Unies et de mieux tenir compte des besoins de ses clients.

81. Au moment de repenser le rôle qu'il a à jouer, le PNUD devrait se fixer des objectifs stratégiques précis, en décidant notamment quels services il a intérêt à offrir et de quelle façon, et manifester sa volonté de contribuer aux activités des organismes des Nations Unies en s'attachant à mieux tenir compte de ses clients et, partant, à améliorer la qualité des services qu'il leur fournit. Pour ce faire, il devra mettre au point des accords de prestation de services prévoyant l'utilisation obligatoire d'indicateurs de performance et développer un système automatisé de retour d'information en temps réel permettant à ses clients de lui faire part de leur opinion afin de garantir la qualité des services fournis et la rapidité des réponses.

Recommandation n° 2. Le Bureau des services de gestion devrait fixer des prix appropriés et appliquer le dispositif de recouvrement complet des coûts pour tous les services fournis à des entités des Nations Unies.

82. Il faudra donc revoir les méthodes de recouvrement des coûts et réévaluer la Liste de prix universelle, ainsi que renforcer les capacités des bureaux de pays et leur proposer des outils leur permettant de développer des méthodes d'établissement des coûts qui tiennent mieux compte des questions inhérentes à chaque gamme de service, concernant notamment les dépenses liées à la gestion des risques et des responsabilités devant être assumées par le PNUD en tant que prestataire de services. Au moment de définir une stratégie d'établissement des coûts plus détaillée, le PNUD devrait également recenser les domaines dans lesquels des gains d'efficacité pourraient être réalisés par rapport à d'autres organismes et tenir compte des coûts liés au renforcement de la viabilité de ses modalités de fonctionnement.

Recommandation n° 3. Pour toutes les régions et tous les bureaux de pays, le PNUD devrait progressivement regrouper l'entièreté des services n'exigeant pas de présence sur place, en particulier pour ce qui est des services fournis à d'autres organismes, pour lesquels ce regroupement serait obligatoire.

83. Le Bureau des services de gestion devra donc évaluer les capacités actuelles des centres mondiaux de services partagés et élaborer une stratégie visant à mettre en place des structures adaptées et à professionnaliser les services, en tenant notamment compte des langues parlées et des fuseaux horaires. Les responsables ont un rôle essentiel à jouer pour faire en sorte que tous les bureaux régionaux se conforment à ce modèle centralisé qui permettra de continuer à réaliser des économies d'échelle et des gains d'efficacité. Au fur et à mesure que de nouveaux pôles de services dirigés par d'autres organismes des Nations Unies seront créés dans le cadre de la réforme du système des Nations Unies pour le développement, la possibilité de leur confier certains des services devant être fournis à des entités des Nations Unies devrait être envisagée, selon qu'il convient.

Recommandation n° 4. Le PNUD devrait promouvoir l'adoption d'accords de prestation des services communs au niveau des pays pour les services exigeant une présence sur place.

84. Il sera nécessaire que le Bureau des services de gestion définisse de façon plus précise les services actuellement considérés comme nécessitant une présence sur place et détermine quels sont ceux qui doivent absolument rester dans le pays et ne peuvent être fournis par les centres mondiaux de services partagés. Le PNUD devrait ensuite promouvoir l'idée que tous ces services soient fournis à distance dans le cadre d'accords communs et mettre en place une structure bien définie pour appuyer plus efficacement le lancement de stratégies relatives aux modalités de fonctionnement qui favorisent ces accords. Dans le même temps, en vue de garantir la position stratégique du PNUD, divers outils, tels que l'analyse automatisée coûts-avantages de la stratégie relative aux modalités de fonctionnement, devraient être mis à disposition afin d'aider les équipes de pays des Nations Unies et les bureaux de pays du PNUD à faire preuve de plus de transparence et à disposer de données supplémentaires au moment de prendre des décisions portant sur le coût et l'efficacité des accords de prestation de services communs.

Recommandation n° 5. Le PNUD devrait mettre au point une stratégie d'investissement échelonné visant à améliorer les outils et systèmes informatiques au cours des cinq prochaines années et veiller à disposer de suffisamment de personnel pour mener cette initiative à bien.

85. Il lui faudra notamment investir dans le progiciel de gestion intégré pour mettre à jour ses interfaces utilisateur et y intégrer un système d'évaluation en temps réel permettant aux clients d'évaluer les prestations, le but étant de suivre et d'améliorer la qualité des services fournis. Le PNUD devrait également envisager de collaborer avec d'autres organismes en matière de commerce électronique et étudier les possibilités de s'allier à d'autres entités pour élaborer et utiliser des outils et systèmes novateurs et dernier cri, destinés notamment à remplacer un jour le progiciel de gestion intégré, qui soient mieux adaptés aux besoins de toutes les entités des Nations Unies.
