



Conseil économique et social

Distr. générale
25 avril 2011
Français
Original : anglais

Session de fond de 2011

Genève, 4-29 juillet 2011

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

**Activités opérationnelles du système des Nations Unies
au service de la coopération internationale pour le développement**

Simplification et harmonisation du système des Nations Unies pour le développement

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Des progrès importants ont été accomplis en ce qui concerne la simplification et l'harmonisation dans le système des Nations Unies pour le développement au cours des trois dernières années. Dans le cadre des règles et réglementations existantes, un grand nombre d'innovations ont été lancées au niveau des pays, conduisant à des gains d'efficacité et des économies tangibles. Les leçons apprises ont éclairé les orientations interinstitutions, qui viennent de plus en plus des pays. Néanmoins, il y a peu d'espace pour une expérimentation à l'échelon des pays sans un ajustement adéquat des procédures et pratiques du siège, lequel doit être décidé à ce niveau. Les achats et la gestion des ressources humaines sont considérés comme la priorité en matière de simplification et d'harmonisation.

Différents modèles d'activité sous-tendent les différentes pratiques de fonctionnement, qui correspondent aux mandats propres de chaque organisation et aux activités des programmes encadrées par des organes directeurs. Les faits montrent qu'il y a un potentiel considérable de simplification et d'harmonisation dans les modèles d'activités existants, par exemple dans la gestion des achats et des ressources humaines. Les parties prenantes devraient adopter une approche par étapes, en s'efforçant d'abord d'accomplir un maximum de progrès n'exigeant pas de transformations structurelles majeures et produisant rapidement des effets, gains d'efficacité et économies. Un engagement plus ferme pourrait être un gage de changements plus fondamentaux, en s'appuyant sur la décision des organes directeurs. Les étapes suivantes devraient s'attacher davantage à la simplification.

* Voir E/2011/1.



I. Introduction

1. Le renforcement des Nations Unies dans le domaine économique et social est une démarche holistique, qui implique à la fois des réformes structurelles et des changements d'approche envers la coopération et la programmation.

2. Ces dernières années, la simplification et l'harmonisation des pratiques de fonctionnement ont pris davantage d'importance et de visibilité dans le programme de réforme des Nations Unies. Cette évolution s'est reflétée dans les différentes instances intergouvernementales, le point d'orgue ayant été l'examen triennal complet de 2007 des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies et, plus récemment, les textes adoptés par l'Assemblée générale sur la cohérence du système¹. Tout en donnant suite aux réformes prescrites par les mécanismes intergouvernementaux, le système des Nations Unies prend également des mesures sans précédent pour améliorer l'efficacité et contrôler les coûts afin de faire face à la rigueur budgétaire qui se répand dans les États Membres.

3. Le présent rapport a été établi pour faire suite à la résolution 62/208 de l'Assemblée générale, dans laquelle l'Assemblée a prié les organes directeurs des organismes des Nations Unies d'évaluer les progrès réalisés, notamment du point de vue des coûts et des avantages, en matière de simplification et d'harmonisation, et d'analyser les conséquences potentielles de cette harmonisation sur la programmation des activités de développement (par. 112). Le rapport répond également aux décisions du Conseil économique et social faisant suite à l'examen triennal de 2007 du Conseil, par lesquelles le Secrétaire général a été prié de présenter des informations à cet égard sous la forme d'un rapport.

4. Le présent rapport donne un aperçu des étapes franchies depuis l'adoption de l'examen triennal de 2007, des progrès accomplis depuis la présentation du précédent rapport du Secrétaire général et des mesures prises par les organes directeurs. Il indique comment les activités quotidiennes au niveau des pays sont affectées par les structures et modèles de fonctionnement différents des organisations. Il signale les principaux défis auxquels doivent faire face les équipes de pays des Nations Unies dans l'optique de la simplification et de l'harmonisation dans le système des Nations Unies.

5. Le rapport fait fond, notamment, sur les contributions de 15 équipes de pays des Nations Unies, qui ont identifié des problèmes communs. Il faudrait néanmoins un plus large échantillon pour avoir une vision réellement holistique des perspectives à l'échelon des pays. Le rapport emploie l'expression « activités » au sens étroit et ne traite donc pas de la simplification et de l'harmonisation dans les programmes. Il doit être rapproché du rapport du Secrétaire général sur les résultats obtenus, les mesures prises et les mécanismes mis en place pour donner suite à la résolution 62/208 de l'Assemblée générale sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies.

¹ Résolutions 62/277, 63/311 et 64/289 de l'Assemblée générale.

II. Étapes franchies dans la simplification et l'harmonisation depuis l'adoption de l'examen triennal complet de 2007 des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies

6. Au cours des trois dernières années, l'axe de la simplification et de l'harmonisation dans le système des Nations Unies a été élargi. Au-delà de la nécessité urgente de réduire les coûts de transaction, l'élan a été en grande partie entretenu par la recherche de la cohérence dans les activités opérationnelles et, notamment, les progrès réalisés dans la programmation conjointe et les programmes communs.

7. La simplification et l'harmonisation se sont aussi inscrites dans le débat politique à un plus haut niveau. Depuis l'adoption de l'examen triennal de 2007, trois résolutions de l'Assemblée générale et trois résolutions du Conseil économique et social ont porté sur ce thème. Certains aspects spécifiques ont été très fréquemment débattus au sein des organes directeurs de la plupart des organismes de développement des Nations Unies. La simplification et l'harmonisation sont aussi devenues un sujet récurrent lors de la réunion conjointe des Conseils d'administration des fonds et programmes des Nations Unies.

8. Les différents mécanismes ont abouti à une série de textes, d'accords, d'initiatives et d'ajustements institutionnels, qui ont posé des bases importantes pour les prochaines étapes :

a) Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a approuvé le Plan d'action pour l'harmonisation des modes de fonctionnement des organismes des Nations Unies (avril 2008);

b) Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme alimentaire mondial (PAM), ainsi que plusieurs institutions spécialisées ont convenu de fixer à 7 % le taux à appliquer aux dépenses indirectes d'appui aux programmes pour les fonds d'affectation spéciale multidonateurs et les activités et programmes communs pluri-institutions (avril 2008);

c) Le PAM est devenu le premier organisme des Nations Unies à se conformer aux Normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS) (2008);

d) Plusieurs institutions spécialisées ont convenu d'utiliser la politique harmonisée concernant les transferts de fonds² lorsqu'elle était applicable à leurs opérations dans des pays pilotes (2009);

e) Une politique commune des achats a été expérimentée en République-Unie de Tanzanie et des directives générales sur les achats communs au niveau des pays ont été adoptées pour servir à l'échelle mondiale (2009);

f) L'Assemblée générale a décidé de créer une base centrale de données sur les activités opérationnelles de développement (2009)³;

g) Des services communs des technologies de l'information et des communications (TIC) ont été expérimentés au Mozambique et en République-Unie de Tanzanie, et des directives générales sur les services communs des TIC au niveau des pays ont été publiées pour servir à l'échelle mondiale (2010);

h) Le Comité de haut niveau du Conseil des chefs de secrétariat sur la gestion et le Groupe des Nations Unies pour le développement ont conduit leur première mission conjointe dans quatre pays pour identifier les obstacles à la simplification et à l'harmonisation (2010);

i) L'Assemblée générale a demandé de poursuivre les efforts en vue de l'harmonisation des pratiques de fonctionnement dans sa résolution sur la cohérence du système (2010)⁴.

III. Évolutions à l'échelle du système en 2010 et 2011

A. Mise en œuvre du Plan d'action pour l'harmonisation des modes de fonctionnement des organismes des Nations Unies

9. L'année 2010 a connu d'importantes évolutions dans la mise en œuvre du Plan d'action pour l'harmonisation des modes de fonctionnement. Deux des six initiatives prioritaires ont été menées à bien et les autres en sont à un stade relativement avancé d'exécution. À fin mars 2011, le Plan d'action avait obtenu un financement de 10,5 millions de dollars⁵, dont 3,7 millions environ avaient été dépensés à fin novembre 2010.

² La politique harmonisée concernant les transferts de fonds est une approche commune des transferts de fonds pour les partenaires d'exécution des Nations Unies dans les pays de programme. Elle s'appuie sur des macroévaluations et des microévaluations effectuées avec les partenaires d'exécution lors de la préparation des programmes, afin de déterminer les niveaux de risque et les déficits de capacités. Elle utilise des activités de certification comme les audits et les inspections par sondage durant l'exécution et introduit un nouveau cadre harmonisé à l'intention des partenaires d'exécution pour demander des fonds et rendre compte de leur emploi. Elle s'applique principalement au PNUD, au FNUAP, à l'UNICEF et au PAM, ainsi qu'à plusieurs institutions spécialisées dans certains cas.

³ Résolution 63/311.

⁴ Résolution 64/289.

⁵ Des contributions ont été reçues de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, des Pays-Bas, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de la Suède.

1. Initiatives en cours dans le domaine des achats

10. Le premier projet mené à bien dans le cadre du Plan d'action pour l'harmonisation des modes de fonctionnement, à savoir les conditions que doivent remplir les fournisseurs, a conduit à l'approbation d'un cadre de décision permettant de déterminer les conditions à remplir par les fournisseurs et de définir un mécanisme administratif commun à tout le système des Nations Unies pour faire face aux fournisseurs ayant un comportement contraire à l'éthique envers les Nations Unies.

11. En outre, des efforts sont entrepris pour améliorer la fonction de gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement des Nations Unies par la création d'un cadre commun d'opération. Cela passe par l'harmonisation des règlements et des règles, la simplification des procédures, l'amélioration des pratiques de fonctionnement et l'encouragement de la division du travail. Ces efforts appuieront aussi les opérations au niveau des pays en fournissant des outils uniformes fondés sur les meilleures pratiques aux responsables des achats des Nations Unies, à partir de l'analyse des pays pilotes de l'initiative « Unis dans l'action ».

12. La collaboration dans le domaine des achats a déjà produit des avantages concrets. Ainsi, les bureaux de Genève font état d'environ 37 millions de francs suisses d'évitement de coûts⁶ grâce à une collaboration dans plusieurs secteurs de services. De même, les institutions ayant des bureaux à Rome ont signalé d'importantes économies dues à l'évitement de coûts. Au niveau mondial, des mesures d'achats concertés sont en cours dans le domaine des assurances d'entreposage et de transport de marchandises, des contrats de transport et des véhicules, ce qui pourrait se traduire par des économies importantes.

2. Approches harmonisées de la gestion financière

13. Des progrès sont réalisés dans l'harmonisation des approches de la gestion financière. Le projet relatif aux services communs de trésorerie⁷ vise à déterminer les possibilités d'établissement de services communs de gestion de la trésorerie dans tout le système des Nations Unies. Une étude de faisabilité, qui doit s'achever au milieu de l'année 2011, présentera des propositions précises et concrètes d'harmonisation et d'intégration éventuelle des services de trésorerie. Des estimations détaillées d'économies fondées sur les accords déjà conclus entre organisations sont attendues vers le milieu de l'année 2011.

14. Les progrès concernant l'adoption des normes IPSAS se poursuivent tant à l'échelle du système qu'au niveau de chaque organisation. Sur les 22 organismes, 1 (le PAM) se conforme intégralement aux normes IPSAS, et 8 devaient s'y conformer en 2010, tandis que les autres ont pour objectif de s'y conformer durant la période allant de 2012 à 2014. Tous les organismes devraient être en mesure de publier des états financiers pour 2010 conformes aux normes IPSAS. Dans l'ensemble, ils devraient plus ou moins respecter leurs dates de mise en œuvre.

⁶ L'évitement de coûts s'entend d'une réduction de coûts résultant de dépenses inférieures à celles qui auraient été nécessaires dans le cadre de l'utilisation des taux du marché publiés ou de réductions de consommation grâce à une action concertée.

⁷ Les services de trésorerie couvrent les domaines suivants : investissements; achat et vente de devises; transactions bancaires et systèmes de paiement, contrats et gestion de la trésorerie.

15. Le projet relatif à l'harmonisation des systèmes d'information évolue grâce à la création d'une base centrale de données sur les activités opérationnelles de développement. Le secrétariat du Conseil des chefs de secrétariat et le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat ont commencé à collaborer dans le cadre d'un exercice visant à collecter des données communes couvrant toutes les obligations de signalement. La phase de mise en œuvre de la base de données sera achevée dans un délai de deux ans.

3. Divergences dans la gestion des ressources humaines

16. Les divergences ont été identifiées dans la gestion des ressources humaines, et les projets relatifs aux ressources humaines portent leurs fruits. Une analyse comparative des politiques et pratiques des organismes des Nations Unies concernant la gestion des ressources humaines a été achevée en 2010.

17. Cette étude a révélé que les organisations n'adoptent pas des mesures au même rythme pour faire suite à l'adoption par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), en 2005, du schéma directeur relatif au régime des engagements⁸.

18. Des disparités dans la gestion des ressources humaines ont été également identifiées. Ainsi, il a été constaté que la mise en œuvre des normes de classement fixées par la CFPI n'était pas uniforme. Des membres du personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaire qui exercent des fonctions analogues à celles de fonctionnaires ont des conditions d'emploi moins favorables que ces derniers, tandis que les conditions d'emploi entre membres du personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaire diffèrent elles aussi largement. Cela crée un sentiment d'inégalité qui a des incidences négatives sur la motivation, la cohésion et l'engagement du personnel. Le classement et le traitement des agents recrutés sur le plan local comme candidats « internes » ou « externes » varient également lorsqu'il s'agit de pourvoir des postes vacants dans d'autres organisations.

19. Pour donner suite à l'étude, les prochaines étapes seront axées sur la mise en œuvre des normes de classement de la CFPI dans tout le système des Nations Unies; l'établissement de formulaires harmonisés d'avis de vacance de poste; la création d'un organe central de contrôle pour tous les organismes en un lieu d'affectation; et l'élaboration et l'application d'éléments normalisés susceptibles d'être ajoutés par tous les organismes à leur système d'évaluation du comportement professionnel. Beaucoup de ces concepts seront promus dans le cadre d'expériences pilotes.

4. Politiques communes applicables aux technologies de l'information et des communications

20. Un projet est actuellement mené dans le domaine des TIC afin d'établir des normes et éléments de référence communs pour les services et investissements dans le domaine des TIC, ce qui permettra aux organisations de calculer le coût total des services de TIC de manière à fournir les prix de référence de ces services. En attendant, un projet est en cours pour appliquer les recommandations contenues dans une étude sur les communications de données, indiquant que des gains d'efficacité pourraient être obtenus par la mise en commun des services de communication de données au niveau des pays et des sièges. Le Comité de haut niveau sur la gestion

⁸ Le schéma recommande trois types d'engagements : continus, de durée déterminée et temporaires.

continue d'élaborer un service de répertoire commun, qui fournit actuellement des coordonnées pour 18 organismes des Nations Unies. Des mécanismes sont à l'étude afin de renforcer l'appui aux bureaux de pays pour l'adoption de solutions TIC harmonisées, conformément aux recommandations résultant de la mission conjointe.

B. Appui interinstitutions pour la cohérence des activités au niveau des pays

1. Première mission conjointe du Groupe des Nations Unies pour le développement et du Comité de haut niveau sur la gestion

21. En vue d'accélérer les initiatives visant à surmonter les obstacles dans le domaine des activités, les Présidents du Groupe des Nations Unies pour le développement et du Comité de haut niveau sur la gestion ont entrepris une mission conjointe de haut niveau entre mars et juillet 2010. La mission a constaté des progrès considérables dans les bureaux de pays visités⁹, en notant que les initiatives les plus réussies s'étaient appuyées sur une étroite collaboration entre le personnel au niveau local et au siège. Des solutions propres à renforcer l'harmonisation des pratiques de fonctionnement avaient été mises au point au niveau des pays dans le cadre des règles et politiques en vigueur. Il a également été constaté que les obstacles à l'initiative « Unis dans l'action » venaient principalement de pratiques et politiques différentes plutôt que de règles et règlements différents. Il a toutefois été noté que dans certains cas, en particulier dans le domaine de la gestion des ressources humaines et le domaine juridique, il fallait que les sièges s'attachent davantage à simplifier et harmoniser les règlements, règles et politiques.

22. L'appui et le rôle directeur des gouvernements sont apparus comme un facteur déterminant des résultats et progrès en matière d'harmonisation. Il a aussi été indiqué qu'un appui actif et régulier de la communauté des donateurs constituait un précurseur fondamental du changement. Une impulsion vigoureuse du coordonnateur résident et des chefs de secrétariat des institutions était également considérée comme décisive pour conduire le changement.

23. À la suite de la mission, un plan conjoint a été établi pour mettre en œuvre les recommandations de la mission. Le plan souligne la nécessité d'intégrer plus étroitement les activités programmatiques et de fonctionnement et de traiter les grandes priorités comme l'harmonisation dans les achats et les TI et l'harmonisation des politiques et procédures relatives aux ressources humaines. Les dispositions visant à accélérer les formalités d'approbation de ces mesures d'exécution sont en cours d'examen par les diverses organisations.

2. Planification programmatique et opérationnelle intégrée

24. Afin d'assurer la pertinence et la mise en œuvre de l'harmonisation des modes de fonctionnement au niveau des pays, le Comité de haut niveau sur la gestion, en coordination avec le Groupe des Nations Unies pour le développement, a apporté un appui à l'École des cadres du système des Nations Unies, afin que l'harmonisation des modes de fonctionnement soit comprise dans les préparations des équipes de pays des Nations Unies dans le contexte du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide

⁹ Albanie, Malawi, Mozambique et Viet Nam.

au développement. La première série d'ateliers organisés avec l'appui du Plan d'action aura lieu en avril 2011.

3. Consensus de haut niveau sur la gestion des fonds d'affectation spéciale multidonateurs

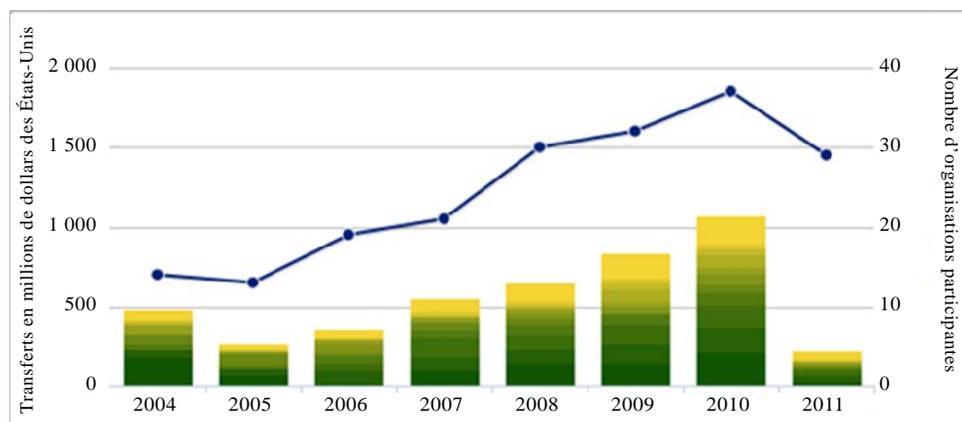
25. Les fonds multidonateurs ont acquis davantage d'importance pour appuyer la cohérence du système au niveau des pays. Le nombre et le volume de ces fonds ont connu une croissance importante au cours des dernières années.

26. En 2010, des fonds de l'initiative « Unis dans l'action »¹⁰ étaient opérationnels dans 17 pays. Ces 17 fonds ont tous reçu des contributions par l'intermédiaire du guichet élargi de financement pour l'initiative « Unis dans l'action », un mécanisme établi pour soutenir les pays participant au programme « Unis dans l'action ».

27. Le Groupe des Nations Unies pour le développement s'efforce actuellement d'assurer la cohérence des directives existantes et de veiller à ce qu'elles répondent aux besoins des parties prenantes. Le Groupe des Nations Unies pour le développement a également approuvé une note d'orientation sur la création de fonds d'affectation spéciale multidonateurs.

Figure

Organisations participant au Plan d'action pour l'harmonisation des modes de fonctionnement des organismes des Nations Unies (2004 à 2011)



Source : Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, PNUD.

4. Harmonisation des politiques et procédures financières

28. L'initiative visant à passer à l'harmonisation des règlements financiers et règles de gestion financière a débuté en octobre 2006, avec la participation des

¹⁰ Le « Fonds du programme « Unis dans l'action » » est un fonds conjoint de développement inspiré du mode de financement relais des programmes communs du Groupe des Nations Unies pour le développement. En plus des huit pays pilotes du programme « Unis dans l'action », neuf pays ont volontairement adopté l'approche « Unis dans l'action » (Bhoutan, Comores, Kirghizistan, Kiribati, Lesotho, Malawi, Monténégro, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Sierra Leone).

Contrôleurs du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, du PNUD, du FNUAP, du PAM et de l'UNICEF. Au fil des années, les organisations ont tenté d'élaborer un ensemble harmonisé de règlements financiers et règles de gestion financière mais, compte tenu de leurs différents mandats et modèles de fonctionnement, il est apparu clairement qu'il serait impossible d'harmoniser ces règlements et règles dans tous les domaines nécessaires pour les opérations de toutes les organisations. L'exercice a abouti à un projet de document énonçant des règlements et règles de gestion financière harmonisés pour le Secrétariat de l'ONU, le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF¹¹.

29. Les exercices d'harmonisation ne seront probablement pas achevés et prêts à être soumis aux organes directeurs respectifs avant janvier 2013 dans le meilleur des cas. Les organisations considèrent que les avantages qu'elles peuvent en retirer au niveau du siège et à celui des pays ne justifient peut-être pas les coûts. De plus, l'harmonisation dans les principaux domaines restants des règlements financiers et règles de gestion financière n'aurait pas d'effets considérables sur la cohérence et l'efficacité des activités au niveau des pays. Dès lors, les organisations devraient harmoniser les politiques et procédures financières ayant une incidence sur la cohérence et l'efficacité des activités dans les pays, en tenant compte des coûts que cela implique et des avantages potentiels. Cela est conforme à l'examen triennal complet de 2007, dans lequel il a été demandé aux organismes des Nations Unies d'harmoniser et de simplifier leurs règles dans la mesure où cela pouvait se traduire, pour eux comme pour leurs partenaires nationaux, par une réduction sensible des tâches.

5. Compréhension des coûts de transaction à l'intérieur des pays

30. Dans le système des Nations Unies, les coûts de transaction ne sont pas définis, suivis, justifiés ou mesurés systématiquement, ce qui a entravé les efforts tendant à harmoniser les politiques et pratiques de recouvrement des coûts. En vue d'améliorer la détermination des coûts de transaction, une étude a été menée en 2010 par le Groupe des Nations Unies pour le développement, sur la base de l'expérience des pays pilotes de l'initiative « Unis dans l'action ».

31. Il est ressorti de l'étude qu'il n'existait pas une seule méthode existante ou envisageable susceptible de fournir des renseignements complets sur les niveaux et les tendances des coûts de transaction à l'intérieur des pays pour les parties prenantes du système des Nations Unies. Les problèmes proviennent de la difficulté de mesurer des coûts de transaction supportés par différents partenaires indépendants ayant des systèmes comptables et des modèles de fonctionnement différents, de l'absence de données de référence et des différences dans la terminologie, les définitions et les classifications des coûts. L'étude a recommandé de s'accorder sur les définitions et classifications des coûts. Elle a aussi fait valoir qu'une approche ascendante (au niveau des pays) de l'harmonisation des modes de fonctionnement pourrait accroître les coûts globaux de transaction dans le système des Nations Unies.

¹¹ Dans le projet, 41 % des règlements et 53 % des règles sont communs et applicables à toutes les organisations; 32 % des règlements et 25 % des règles sont applicables à chaque organisation individuellement; et 27 % des règlements et 22 % des règles ne sont applicables qu'à deux ou trois organisations.

6. Économies

32. Dans le cadre de l'examen triennal complet de 2007, les organismes des Nations Unies ont été priés de « [f]aire en sorte, chaque fois que cela est possible, que les économies dégagées par les efforts entrepris en commun et par la coordination, soit réaffectées aux programmes de développement ». Ce principe peut être appliqué sans grande difficulté dans le cadre des budgets de programme, où des économies sont généralement disponibles pour être affectées à d'autres activités de programme dans le même pays, conformément aux règlements et règles.

33. En revanche, l'application de ce principe dans les budgets d'appui pose des problèmes importants. Par exemple, les fonds et programmes travaillent avec des budgets d'appui au niveau mondial, dans lesquels les économies dégagées dans un pays s'inscrivent dans une enveloppe globale et, dans de nombreux cas, servent au déploiement de personnel dans des situations d'urgence. Cette souplesse est essentielle pour permettre un déploiement rapide de capacités dans des situations exceptionnelles. De plus, l'identification et la mesure de gains d'efficacité et d'économies requièrent l'établissement de mécanismes et pratiques complexes dont le coût peut parfois être supérieur aux économies mesurées. Les organisations membres du Groupe des Nations Unies pour le développement ont décidé en 2010, à titre expérimental, de mettre en place des moyens d'identifier et de mesurer les économies dégagées dans les budgets de programme de pays et d'appui.

7. Appui aux services communs

34. Les équipes de pays des Nations Unies ont bénéficié d'un appui renforcé pour mettre en œuvre des services communs. Une formation dans ce domaine a été dispensée à 80 pays en 2010. Le Groupe des Nations Unies pour le développement a décidé de créer une structure provisoire interinstitutions chargée d'apporter une assistance et un appui exceptionnels pour étendre les activités d'harmonisation des TIC au-delà des pays pilotes.

C. Simplification et harmonisation au niveau des pays

1. Progrès dans les services communs selon les pays

35. Des progrès notables ont été réalisés dans le domaine des services communs. La plupart des équipes de pays des Nations Unies ont, d'une manière ou d'une autre, mis en commun des services d'appui essentiels. Le plus souvent, les services partagés sont les suivants : opérations bancaires, nettoyage, maintenance, sécurité et, dans une moindre mesure, voyages et transports, services médicaux, achats, TIC et ressources humaines. Parmi les 97 équipes de pays des Nations Unies qui ont présenté un rapport annuel du coordonnateur résident, toutes sauf 16 mettaient en œuvre une certaine forme de services communs. Pour 24 équipes de pays, il s'agissait des services d'achats et pour 9 d'entre elles, des services de TIC¹². Une seule équipe de pays a fait état de la mise en commun des services de gestion des ressources humaines. Il existe des preuves ponctuelles d'économies. Par exemple, l'équipe de pays des Nations Unies en République-Unie de Tanzanie a estimé à quelque 300 000 dollars les économies résultant des initiatives d'achats en commun.

¹² Common services and harmonized business operations survey, 2009, Groupe des Nations Unies pour le développement.

En dépit de ces résultats, les organisations conservent largement leurs propres unités de services. Elles estiment que des services communs ne sont peut-être pas rentables en raison du temps de travail et des coûts associés aux mécanismes interinstitutions.

2. Locaux partagés

36. L'utilisation de locaux partagés n'a pas connu un grand essor. Selon une étude menée en 2009, sur les 116 pays étudiés, 88 ont fait état de l'existence d'une certaine forme de partage de locaux qui, pour la moitié environ, datait d'avant 1999 et pour le reste, remontait à la dernière décennie. Dans l'ensemble, 62 pays ont indiqué que des changements étaient envisagés (expansion, déménagement, ou mise en place de locaux nouveaux ou différents). Le manque de financement est une importante pierre d'achoppement mais, une fois le pas franchi, les économies peuvent se cumuler à long terme par suite du partage des coûts des services de maintenance et autres. En 2009, l'équipe de pays au Nigéria a économisé 520 000 dollars grâce au partage des services après son déménagement dans des locaux communs. Certaines organisations souhaitent que le partage des locaux reste facultatif à cause des problèmes de sécurité et de l'existence de solutions plus économiques. Il est également nécessaire que les organisations procèdent à de soigneuses analyses coûts-avantages, localement et au siège, pour répondre à des propositions de partage de locaux, s'agissant en particulier de leur construction.

3. Politique harmonisée concernant les transferts de fonds

37. Une politique harmonisée concernant les transferts de fonds est mise en œuvre dans la plupart des équipes de pays des Nations Unies, mais très peu d'entre elles s'y conforment intégralement. Selon les dernières informations, en date du 27 juillet 2010, sur les 84 pays (sur 136) qui avaient communiqué des données, 19 équipes de pays, soit 23 %, ont indiqué respecter intégralement la politique harmonisée concernant les transferts de fonds. Sur les 136 pays, 83 ont indiqué avoir effectué une macroévaluation¹³, tandis que 47 ont dit avoir mené une microévaluation¹⁴. Treize pays ont signalé que la politique harmonisée concernant les transferts de fonds n'était pas applicable, vu l'absence de transferts de fonds à des partenaires.

4. Pays pilotes de l'initiative « Unis dans l'action »

38. Les équipes de pays dans les pays pilotes et les pays adoptant volontairement l'approche « Unis dans l'action » ont élaboré et appliqué des solutions communes novatrices dans un grand nombre de domaines d'appui au fonctionnement. Au Mozambique par exemple, une plate-forme informatique unique a été mise en place en mars 2010. Basée sur un modèle commun de services, la plate-forme a rendu possibles des services à l'échelle du système, comme le partage de la connectabilité et de l'accessibilité hertzienne et une base de données de fournisseurs communs. En République-Unie de Tanzanie, une équipe des achats a été constituée et a négocié 25 accords à long terme. Les économies résultant des achats communs ont été estimées à quelque 300 000 dollars. L'équipe de communication unique au Viet Nam montre aussi que le personnel des Nations Unies peut travailler dans un environnement où les définitions d'emploi sont identiques, géré par du personnel d'autres organismes,

¹³ Un examen du système de gestion des finances publiques d'un pays.

¹⁴ Un examen de la capacité de gestion financière d'un partenaire.

dans le cadre d'un même plan de travail, et qu'ils peuvent être évalués à l'aide d'un même système d'évaluation des résultats.

5. Équipes de gestion des opérations

39. La plupart des pays ont établi une équipe de gestion des opérations, laquelle a été d'abord mise en place en 2002 en tant qu'instance inclusive chargée de traiter les questions d'intérêt commun liées aux activités au niveau des pays. L'équipe de gestion des opérations se compose de fonctionnaires chargés de traiter les questions opérationnelles dans les bureaux de pays et, dans la plupart des cas, elle est présidée par un représentant d'une des plus importantes organisations opérationnelles, moyennant un système de présidence tournante. Elle se réunit sur convocation du président pour examiner des dispositifs spécifiques de services communs, par exemple le partage des coûts et des accords à long terme. En général, il n'y a pas de liens entre les équipes de gestion des opérations et les objectifs généraux des équipes de pays. À quelques exceptions près, l'équipe de gestion des opérations n'est pas représentée aux réunions de l'équipe de pays. La capacité de l'équipe de gestion des opérations de parvenir à un accord est par ailleurs mise en question en raison des différents niveaux d'autorité déléguée aux membres du groupe¹⁵.

D. Mesures prises par les organes directeurs

40. En 2010 et 2011, les organes directeurs de huit fonds, programmes et institutions spécialisées se sont intéressés aux questions de gestion relatives à la simplification et à l'harmonisation au sein du système des Nations Unies, en s'attachant particulièrement aux normes IPSAS, aux règlements financiers et règles de gestion financière, au recouvrement des coûts, aux présences sur le terrain et aux pratiques en matière de ressources humaines. Les organes directeurs ont évalué les coûts et avantages de la gestion du changement. Les incidences éventuelles des réformes de gestion sur la programmation du développement que l'Assemblée générale leur a demandé d'examiner semblent avoir reçu peu d'attention.

41. Le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF se sont employés à harmoniser et à améliorer la présentation du budget d'appui biennal pour 2012-2013 en vue de présenter un budget unique intégré pour chaque organisme à compter de 2014. Pour atteindre cet objectif, une feuille de route a été soumise aux Conseils d'administration des trois organismes en 2010. Les Conseils d'administration du PNUD, du FNUAP et de l'UNICEF se sont mis d'accord sur des définitions et classifications communes des coûts. Les organismes ont été priés de présenter leurs documents budgétaires pour 2012-2013 en se fondant sur ces définitions et classifications de coûts et de reprendre les nouvelles classifications dans leurs états financiers et dans leurs examens annuels de la situation financière qu'ils présenteraient à partir de 2013.

42. Les organes directeurs de quatre organismes [UNICEF, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)] ont reçu des informations

¹⁵ L'équipe comprend des fonctionnaires recrutés sur le plan international et des agents recrutés sur le plan national de différentes classes.

actualisées sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des normes IPSAS. Le Conseil de la FAO, en particulier, a encouragé le secrétariat de la FAO à rechercher de nouvelles possibilités de maîtrise des coûts et des moyens d'optimiser la rentabilité du programme des normes IPSAS.

43. Les organes directeurs de l'UNESCO et de l'ONUDI ont examiné la possibilité de synchroniser leurs cycles de planification stratégique avec l'examen quadriennal complet de l'Assemblée générale. Le Conseil exécutif de l'UNESCO a décidé que l'UNESCO devait conserver son cycle de planification de six ans mais s'appuyer sur le caractère ajustable de sa stratégie à moyen terme pour faire en sorte que la teneur et les orientations de l'examen quadriennal complet soient reflétées dans les documents stratégiques de l'organisation. Le Conseil du développement industriel de l'ONUDI a recommandé que le Directeur général lui soumette, tous les quatre ans à partir de 2013, un projet de cadre programmatique à moyen terme de quatre ans, tenant compte des recommandations du dernier examen quadriennal complet. Ainsi, le cycle de planification stratégique de l'ONUDI est pleinement synchronisé avec celui de l'examen quadriennal.

IV. Perspectives au niveau des pays quant aux priorités pour la simplification et l'harmonisation

44. La simplification et l'harmonisation des modalités de fonctionnement ont des incidences pour toutes les équipes de pays des Nations Unies, chacune travaillant dans un contexte qui lui est propre, devant faire face à des problèmes différents et ayant des priorités distinctes. La mission conjointe du Groupe des Nations Unies pour le développement et du Comité de haut niveau sur la gestion a mis au jour d'importantes difficultés et opportunités à partir de l'expérience des pays pilotes de l'initiative « Unis dans l'action ».

45. Il est nécessaire de comprendre les réalités opérationnelles de tout l'éventail de pays de programme, au-delà des pays participant à l'initiative « Unis dans l'action ». À cet effet, 15 équipes de pays des Nations Unies¹⁶ ont été consultées au moyen d'entretiens et de questionnaires sur la manière dont elles percevaient les priorités et les obstacles, et ont été invitées à faire des recommandations. Les consultations ont confirmé les conclusions de la mission conjointe. Elles ont aussi révélé les conséquences des divergences dans les pratiques de fonctionnement au sein du système des Nations Unies pour les activités quotidiennes des équipes de pays. Certaines des priorités définies par les équipes de pays sont actuellement examinées dans le cadre du Comité de haut niveau sur la gestion et du Groupe des Nations Unies pour le développement. La nécessité d'une mise en œuvre accélérée a été soulignée.

¹⁶ Bhoutan, Cambodge, Chine, Éthiopie, Guatemala, Maldives, Népal, Nigéria, Ouganda, République démocratique du Congo, Soudan, Thaïlande, Ukraine, Viet Nam et Zambie.

A. Incidences des règles et procédures d'achats différentes sur les achats communs au niveau des pays

1. Importance des économies résultant d'achats communs

46. Les achats communs de biens et de services pour des besoins communs représentent un potentiel considérable d'économies et de gains d'efficacité résultant d'économies d'échelle et d'un regroupement de procédures parallèles. Compte tenu de l'engagement accru des organismes des Nations Unies dans des programmes communs, les achats communs sont devenus une condition indispensable pour produire des résultats en temps voulu et dans de bonnes conditions de rentabilité.

2. Souplesse dans les achats centralisés

47. Il est nécessaire de laisser aux bureaux de pays une plus grande souplesse pour entreprendre des achats communs dans le cadre des modèles existants. Les modèles employés par les organismes des Nations Unies en matière d'achats diffèrent considérablement quant au degré de décentralisation. Bien que de nombreux organismes autorisent un certain niveau d'achats au niveau local, les entretiens avec les équipes de pays ont montré que plusieurs organismes ayant un volume important d'activités opérationnelles effectuent principalement leurs achats par l'intermédiaire de leur siège. Lorsqu'une initiative d'achats communs au niveau d'un pays est engagée, ce type d'organisme ne peut pas y participer, ce qui limite les avantages potentiels des économies d'échelle. Il faut toutefois noter que les achats centralisés sont économiques pour l'organisme considéré et peuvent être mieux adaptés à sa chaîne d'approvisionnement. Dès lors, ces organismes pourraient envisager d'assouplir leurs procédures afin de permettre des achats locaux en cas de besoin sans déroger à leurs modèles et cadres existants en matière d'achats.

3. Harmonisation des seuils applicables aux achats locaux

48. En ce qui concerne l'harmonisation des achats locaux, les bureaux de pays bénéficient de différents niveaux de délégation de pouvoir quant au montant de biens et de services qui peuvent être achetés localement. Lorsqu'il est nécessaire d'effectuer des achats communs d'un volume important au niveau d'un pays, les organisations doivent souvent solliciter individuellement l'autorisation des échelons supérieurs pour leurs structures respectives, ce qui retarde l'exécution. Il a été demandé d'instituer un seuil commun, tenant compte de la situation particulière des équipes de pays des Nations Unies ainsi que de la capacité de traiter les achats dans les bureaux de pays. Une telle demande est toutefois considérée comme irréaliste car elle impliquerait de modifier les contrôles internes et les responsabilités des fonctionnaires dans les bureaux extérieurs. Une autre solution peut consister à simplifier la procédure d'approbation de chaque organisation, tout en conservant les mécanismes de contrôle et seuils existants.

4. Harmonisation des procédures en vue d'une administration conjointe

49. Les organismes des Nations Unies devraient s'employer à harmoniser les procédures relatives aux achats au niveau des pays. Des initiatives tendant à ce qu'un comité commun des marchés soit chargé de surveiller le respect des politiques d'achat ont été entreprises. Les organisations ayant d'importants programmes d'activités opérationnelles ont été priées d'assurer le respect des normes d'achat

pour le compte d'autres organisations. Les différentes conditions relatives aux procédures d'achat ont rendu la tâche difficile. Il ressort des entretiens que le seuil de déclenchement de la procédure d'appel d'offres varie considérablement, allant de 3 000 dollars à 30 000 dollars. Lorsque le comité des marchés d'une organisation est prié d'examiner le respect des normes pour d'autres organisations, une demande distincte doit être présentée pour permettre au comité d'appliquer les conditions de ces organisations, ce qui accroît les coûts de transaction et retarde l'exécution.

5. Délégations de pouvoir aux équipes de pays des Nations Unies dans les pays qui relèvent d'un conflit

50. Il est nécessaire d'accorder de plus grandes délégations de pouvoir du siège et davantage de souplesse pour permettre d'intervenir plus rapidement dans les situations d'après crise et d'après conflit. Pour les équipes de pays des Nations Unies dans des pays qui relèvent d'un conflit, le niveau actuel de délégation de pouvoir serait trop faible et les procédures seraient trop rigides. Compte tenu du grand nombre de marchés conclus, la valeur de ceux-ci excède très souvent le niveau autorisé. Il faut donc passer par les comités des marchés du siège, ce qui allonge habituellement les délais.

51. Les procédures relatives aux achats locaux sont jugées complexes. Il y a donc des cas où les équipes de pays concluent des accords avec des organisations non gouvernementales et d'autres organisations multilatérales pour procéder à des achats pour les Nations Unies. Il faudrait envisager d'élargir le concept de procédures d'urgence aux achats urgents effectués dans le cadre de projets mis en œuvre avec l'appui d'opérations de maintien de la paix dans des situations d'après conflit ou de stabilisation.

52. En septembre 2009, le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Comité de haut niveau sur la gestion ont publié des directives sur les achats harmonisés au niveau des pays. Ces directives accordent aux bureaux de pays une certaine souplesse pour procéder à des achats communs dans le cadre des modèles existants, en ce qui concerne notamment le traitement d'achats communs lorsque les seuils d'achats locaux diffèrent, et contiennent des dispositions sur l'utilisation réciproque des comités respectifs de contrôle des marchés. L'application des directives devrait être accélérée.

B. Différences dans la gestion des ressources humaines

1. Harmonisation des délégations de pouvoir pour autoriser des recrutements communs

53. Le degré d'habilitation des bureaux de pays pour procéder à des recrutements diffère considérablement d'une organisation à une autre. Par exemple, les représentants de certaines organisations dans les pays sont habilités à engager des administrateurs recrutés sur le plan national, tandis que d'autres ne peuvent engager que du personnel d'appui, l'engagement d'administrateurs recrutés sur le plan national étant subordonné à l'approbation des bureaux régionaux ou du siège. Cela peut causer des retards considérables, en particulier lorsqu'il s'agit d'engager conjointement du personnel pour des activités et programmes communs. Une équipe de pays a indiqué qu'en raison des conditions et procédures différentes, il était très

peu avantageux d'engager des coordonnateurs de zone relevant de plusieurs organisations, dès lors que l'engagement ne pouvait pas être finalisé au niveau du pays mais devait passer par des procédures parallèles dans les bureaux régionaux ou aux sièges. Si les délégations de pouvoir ne peuvent être modifiées, des solutions devraient être trouvées pour simplifier les procédures aux niveaux régional et du siège.

2. Harmonisation des normes de recrutement pour permettre un partage des services des ressources humaines

54. Les entretiens avec les équipes de pays des Nations Unies ont fait apparaître des différences dans les normes d'engagement de différentes organisations, concernant notamment les qualifications requises pour les postes d'administrateur recruté sur le plan national et ceux de la catégorie des administrateurs recrutés sur le plan international. Cela a été également signalé dans le rapport de la mission conjointe. Il est dès lors difficile d'introduire des mécanismes communs de recrutement pour le système des Nations Unies. Il importe que les organisations harmonisent les qualifications requises pour les postes d'administrateur recruté sur le plan national et ceux de la catégorie des administrateurs recrutés sur le plan international, et utilisent des profils d'emploi type et des formulaires harmonisés d'avis de vacance de poste.

3. Harmonisation du classement des emplois pour assurer l'égalité salariale

55. Il convient d'harmoniser le classement des emplois pour garantir aux membres du personnel exerçant les mêmes fonctions les mêmes conditions de service. La mission conjointe a constaté des écarts entre organisations dans les niveaux de classement d'emplois similaires. Compte tenu du regroupement fonctionnel des équipes interinstitutions, l'absence d'égalité salariale devient plus évidente. Il n'est pas rare que des fonctionnaires exerçant les mêmes fonctions aient des engagements permanents/de durée déterminée, des engagements pour une durée limitée ou d'autres engagements pour une période de courte durée (arrangements contractuels). Le classement des emplois de la catégorie des administrateurs et de la catégorie des services généraux varie également, ce qui aboutit à une situation où des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et des membres du personnel d'appui effectuent les mêmes tâches. Cela est de nature à démotiver le personnel, tout en réduisant l'efficacité des équipes interinstitutions. C'est pourquoi la norme-cadre de classement des emplois d'administrateurs et les normes de classement des emplois de la catégorie des services généraux devraient être appliquées d'une manière cohérente par toutes les organisations.

4. Simplification des procédures de recrutement pour les pays qui relèvent d'un conflit

56. Il existe des procédures spéciales pour les situations d'urgence, et les procédures d'engagement devraient elles aussi être simplifiées pour permettre le déploiement rapide de personnel dans les situations d'après conflit et d'après crise. Les consultations avec les équipes de pays laissent penser que les recrutements peuvent prendre des mois dans le cadre des procédures normales de recrutement. Dans des cas exceptionnels, il devrait être dérogé à la procédure normale de recrutement de personnel et de consultants, et des procédures exceptionnelles

d'engagement devraient être autorisées afin de permettre le redéploiement de compétences décisives pour répondre à des besoins urgents.

C. Harmonisation des technologies de l'information et des communications au-delà de la gestion de l'information pour y inclure la gestion financière

1. Absence d'harmonisation des outils de gestion des technologies de l'information

57. Des progrès importants ont été réalisés dans le domaine des TIC sous l'angle de la mise en commun des infrastructures et services, y compris le lancement d'un nom de domaine commun, de sites Web communs et d'un répertoire commun. Les initiatives existantes répondent aux besoins de partage de l'information entre organisations et facilitent l'accès au savoir des Nations Unies par des partenaires extérieurs. L'harmonisation des outils de gestion correspond cependant à un degré plus approfondi d'harmonisation et n'a pas encore atteint un stade avancé.

2. Harmonisation des progiciels de gestion intégrés en vue de faciliter les opérations financières interinstitutions

58. L'harmonisation des progiciels de gestion intégrés (PGI)¹⁷ peut considérablement faciliter l'information financière sur les opérations et programmes communs au niveau des pays. Actuellement, les principales organisations opérationnelles utilisent des PGI très différents. Dans un programme commun auquel participent différentes organisations, un agent administratif est chargé de décaisser les fonds et de rendre compte aux donateurs. Si le PGI utilisé par l'agent administratif est différent de celui des autres organisations participantes, les bureaux de pays de ces dernières ne peuvent informer directement l'agent administratif au niveau du pays, mais doivent regrouper les données à leur siège avant de faire rapport sur le programme commun. Des difficultés surgissent également lorsque l'agent administratif verse des fonds aux organisations participantes et à leur personnel alors que l'organisation utilise des plates-formes différentes. Les versements doivent passer par des procédures internes parallèles, ce qui accroît les coûts de transaction et provoque des retards.

D. Renforcement de la mise en œuvre de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds

1. Rythme d'application de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds

59. Il est nécessaire de renforcer la mise en œuvre de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds dans toutes les organisations, lorsqu'elle est applicable. Plusieurs équipes de pays ont dit avoir obtenu des gains d'efficacité à la suite de sa mise en œuvre. Néanmoins, le degré d'observation de ses dispositions

¹⁷ Le progiciel de gestion intégré fournit une série intégrée d'applications informatiques qui appuient les opérations d'une entreprise. Les fonctions intégrées dans le logiciel sont notamment les suivantes : gestion financière et budgétaire, gestion des ressources humaines, gestion de la chaîne d'approvisionnement, services centraux d'appui et autres services essentiels.

parmi les organisations où elle est applicable varie d'un pays à l'autre. De plus, toutes les institutions spécialisées du système des Nations Unies n'ont pas accepté officiellement l'harmonisation des transferts de fonds. Les modalités différentes de transfert de fonds augmentent les coûts de transaction pour les partenaires d'exécution et affaiblissent l'image d'une présence unifiée des Nations Unies.

2. Simplification de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds

60. Pour en généraliser l'application, il serait possible de simplifier le mécanisme d'adoption de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds. Le mécanisme actuel d'application de la politique est jugé lourd et coûteux par certaines équipes de pays. Il s'accompagne de frais importants liés au changement des procédures, à la formation du personnel et des partenaires nationaux et aux activités de certification, avant la concrétisation des gains à moyen terme. L'applicabilité des procédures actuelles aux petites opérations inquiète en particulier les institutions spécialisées.

E. Services communs au-delà des services essentiels

61. De nombreuses équipes de pays ont établi des services communs dans les domaines des voyages et des transports, des services bancaires, de la sécurité et de la maintenance de locaux communs. Les services communs n'ont toutefois pas marqué de progrès importants dans des domaines comme les ressources humaines ou la gestion des achats. Certaines équipes de pays envisagent de réaliser des économies importantes par un regroupement des services dans ces secteurs. La création d'une unité commune de gestion des ressources humaines et d'une unité commune des achats pourrait être étudiée.

F. Renforcement des équipes de gestion des opérations

62. Bien que les équipes de gestion des opérations soient en place depuis de nombreuses années, le potentiel qu'elles représentent n'a pas été suffisamment exploité. Dans de nombreux cas, l'équipe de gestion des opérations est considérée comme un organe accessoire des structures interinstitutions chargées des programmes au sein de l'équipe de pays. Certaines personnes interrogées ont fait observer que les membres de l'équipe de gestion des opérations n'étaient pas informés des objectifs plus généraux de l'équipe de pays et du système des Nations Unies. Les questions traitées par l'équipe de gestion des opérations ont rarement un caractère stratégique et prospectif, mais sont plutôt de nature administrative et ponctuelle. Il est nécessaire de repositionner et de reconstituer les équipes de gestion des opérations, en leur donnant plus de pouvoirs et de moyens pour prendre des décisions liées à la gestion des opérations. Les liens institutionnels entre l'équipe de gestion des opérations et l'équipe de pays devraient être officiellement définis, permettant ainsi à l'équipe de pays d'évaluer les programmes dans l'optique de l'appui aux activités connexes.

G. Axer les étapes suivantes sur la mise en œuvre

63. De nombreuses directives ont été élaborées par le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Comité de haut niveau sur la gestion afin d'aider les équipes de pays à appliquer les initiatives d'harmonisation, dont beaucoup restent encore à mettre en œuvre. Une certaine « lassitude des directives » imprègne les équipes de pays des Nations Unies. Des membres de ces équipes ont le sentiment que certaines directives ne traitent pas les questions les plus difficiles, ce qui ajoute aux discussions au niveau des pays. L'appui du siège devrait ainsi se concentrer sur la mise en œuvre des directives existantes. Les équipes techniques aux sièges et dans les bureaux régionaux devraient être dotées de tous les moyens nécessaires pour pouvoir répondre rapidement aux demandes des équipes de pays.

V. Problèmes systémiques

A. Obstacles liés aux différences dans les modèles de fonctionnement

64. Les différences dans les règles, règlements, procédures et pratiques sont enracinées dans les divers modèles de fonctionnement et de financement des organismes des Nations Unies. Une harmonisation intégrale ne pourra être réalisée que moyennant un certain degré de convergence dans les modèles de fonctionnement sous-jacents. Par exemple, certaines organisations sont présentes sur le terrain, tandis que d'autres sont plus centralisées. Certaines apportent une assistance financière ou transfèrent des fonds à des partenaires nationaux d'exécution, tandis que d'autres exécutent elles-mêmes leurs projets. Certaines ont des programmes de pays alors que d'autres travaillent autour de projets. Certaines organisations œuvrent principalement dans le domaine de l'assistance humanitaire, tandis que d'autres exercent des activités normatives et opérationnelles dans le domaine du développement.

65. Les modes de financement des organisations sont également très différents. Ainsi, certaines sont financées intégralement par des contributions volontaires et d'autres fonctionnent grâce à une combinaison de contributions obligatoires et de contributions volontaires. Parmi les organisations financées par des contributions volontaires, les sources de financement diffèrent également. Il en résulte des exigences différentes quant à la comptabilité, l'audit et l'information.

66. Chaque modèle de fonctionnement correspond à des procédures internes propres et implique une exposition au risque différente. Par exemple, la nature des risques auxquels doit faire face une organisation comportant des bureaux extérieurs diffère de celle d'une organisation ayant peu d'opérations au niveau des pays. Cela a conduit à des systèmes distincts de gestion des risques sous l'angle des rapports hiérarchiques, délégations de pouvoir, principes comptables, critères d'audit et autres vérifications et contrôles internes.

67. Les modèles de fonctionnement sont déterminés par les caractéristiques des organisations et les décisions des organes directeurs. Les organismes du système des Nations Unies sont des entités juridiques largement indépendantes. Les différents modèles de fonctionnement ont évolué au fil des années dans des contextes historiques spécifiques et en réponse à des besoins distincts. Les modèles de

fonctionnement et les règles institutionnelles, procédures internes et systèmes de gestion des risques connexes sont soumis aux décisions des organes directeurs. L'harmonisation de ces aspects sera difficile vu le caractère improbable d'une convergence entre les procédures juridiques verticales des organes directeurs des diverses organisations ayant des interprétations et des besoins différents.

B. Taille relative des organisations

68. La taille relative des organisations influence aussi le choix des pratiques de fonctionnement. Les organisations ayant un large volume d'activités opérationnelles sont normalement dotées de structures bien établies et de capacités sur le terrain, à même de traiter d'importantes transactions. Elles délèguent donc davantage de pouvoir aux bureaux régionaux et de pays. Des organisations plus petites, en revanche, ne disposent pas dans de nombreux cas de bureaux de pays à part entière, mais maintiennent sur le terrain des effectifs restreints chargés de fonctions essentielles ou de liaison. Le degré de pouvoir délégué à leur personnel sur le terrain pour les recrutements, les achats et autres activités de fonctionnement est inférieur.

69. La détermination des seuils pour les achats, audits et transferts de fonds est également étroitement liée à la taille de l'organisation. Un certain volume d'achats peut être insignifiant pour de grandes organisations et peut donc être traité au niveau local. Le même volume peut être considéré comme important pour de petites organisations et être raisonnablement soumis à un contrôle central.

C. Incitation au changement

70. L'harmonisation peut être imposée par des forces extérieures, par exemple un mandat absolu, des accords interinstitutions ou un changement de culture institutionnelle. Elle ne pourra cependant être soutenue que par un vigoureux élan de l'intérieur, né de la reconnaissance des avantages à en retirer par les organisations concernées et leurs organes directeurs sous l'angle des économies, gains d'efficacité, meilleurs résultats d'évaluation, amélioration de l'image et meilleures perspectives financières. Les organisations devraient être incitées à opter pour des pratiques harmonisées fondées sur des dossiers de décision solidement construits montrant les avantages possibles à court, moyen et long terme.

71. Démontrer les avantages reste un défi majeur. Une analyse rigoureuse et saine des coûts et avantages n'est pas une pratique systématique dans la prise de décisions. La collecte et le partage de données ne font pas partie des activités quotidiennes au niveau des opérations de programme et de fonctionnement, ce qui rend difficile de cartographier et d'évaluer les coûts et de constituer des dossiers de décision en faveur de l'harmonisation. Aucun système n'est en place pour évaluer et démontrer les gains potentiels et effectifs. Une meilleure information sur les coûts directs est nécessaire afin de déterminer si des améliorations de l'efficacité créent des économies. Il faut noter que l'harmonisation ne se traduit pas toujours par une disponibilité de fonds, mais permet toujours de réduire le temps consacré par le personnel à l'activité.

72. En raison de la nature du travail des Nations Unies, il est également difficile de démontrer les liens entre l'optimisation des procédures internes et l'amélioration des résultats. Techniquement, il est difficile de mesurer les gains, et les gains

provenant d'initiatives interinstitutions ne peuvent être distingués de ceux résultant de réformes internes.

73. En outre, les avantages n'apparaissent qu'à long terme, alors que les coûts sont immédiatement supportés. Les gains pour l'ensemble du système ne peuvent pas profiter aux organisations individuelles. Il faut une forte conviction politique pour donner la priorité aux gains collectifs et à long terme.

D. Cultiver l'impulsion

74. La nécessité d'une forte impulsion pour conduire le changement mérite une attention particulière. La mission conjointe du Groupe des Nations Unies pour le développement et du Comité de haut niveau sur la gestion a conclu que le degré d'engagement à l'égard d'approches communes et harmonisées des pratiques de fonctionnement varie d'une organisation à l'autre et au sein des organisations. Globalement, il y a un très grand besoin de « champions » pour conduire l'évolution. Les efforts tendant à l'harmonisation sont considérés comme une affaire interinstitutions et ne sont donc pas reconnus ni récompensés de manière adéquate par les organisations. Aucune référence claire à l'harmonisation des pratiques de fonctionnement à l'échelle du système ne figure dans les contrats de mission des hauts fonctionnaires.

75. Au niveau des pays, l'impulsion des coordonnateurs résidents s'est révélée critique. Les coordonnateurs résidents ne disposent cependant pas des pouvoirs nécessaires en ce qui concerne les ressources pour jouer un rôle de catalyseur du changement. Ils jouent un rôle important dans l'attribution des fonds d'affectation spéciale multidonateurs et le financement de programmes communs, lesquels comportent rarement des dispositifs dédiés à la cohérence dans le domaine des activités.

E. Insuffisance des ressources

76. Il manque un financement spécifique pour appuyer l'adoption et la mise en œuvre d'approches harmonisées, y compris leur intégration dans les politiques et procédures propres à chaque organisation. Les organisations ont fait des investissements appréciables dans leurs systèmes internes (comme le PGI). Pour modifier, moderniser ou transformer les systèmes, il faut repenser les procédures, réaffecter le personnel et acquérir des moyens et des compétences qui n'existent pas au sein de l'organisation. C'est pourquoi l'harmonisation requiert un montant important d'investissement supplémentaire en capital et de financement initial.

F. Déficits de capacités

77. Il y a des déficits de capacités pour la gestion du changement, en particulier au niveau des pays. La gestion du changement requiert une solide analyse, une planification, une mise en œuvre et un suivi du changement. Les moyens nécessaires n'existent pas normalement dans les bureaux des coordonnateurs résidents. Les bureaux de pays des organisations disposent à des degrés divers de ces moyens, en fonction de leur taille et des délégations de pouvoir qui leur sont accordées. En

général, comme l'a indiqué le rapport de la mission conjointe, les membres du personnel chargés des activités de fonctionnement occupent des postes relativement subalternes et ont peu d'influence sur la prise de décisions.

G. La fracture programmes-fonctionnement

78. Les questions relatives aux activités programmatiques et de fonctionnement sont traitées séparément. Les activités de fonctionnement sont considérées comme secondaires quant à leur importance et ne sont examinées à un niveau élevé qu'en cas d'incidences budgétaires importantes ou de robuste mandat. Très peu de pays examinent les questions de soutien opérationnel lors du processus d'adoption et de mise en œuvre des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement¹⁸.

VI. Conclusion et recommandations

79. Les progrès se poursuivent en ce qui concerne la simplification et l'harmonisation dans le système des Nations Unies. Au niveau des pays, la plupart des équipes de pays des Nations Unies ont mis en place des services communs sous une forme ou une autre, tandis que certaines équipes de pays sont allées plus loin pour harmoniser les prestations de services au-delà des services essentiels dans le cadre d'un pouvoir délégué. Les mécanismes interinstitutions aux sièges ont prêté une attention particulière aux besoins des équipes de pays, ce qui a abouti à des initiatives et à plusieurs accords visant à surmonter les obstacles et à permettre des innovations au niveau des pays.

80. Les attentes en ce qui concerne l'harmonisation devraient être réalistes. Bien que l'on puisse faire davantage sans changer les règles et règlements institutionnels, il faut se rendre compte que les progrès dans la simplification et l'harmonisation ont une limite, compte tenu des différents mandats et modèles de fonctionnement des organismes des Nations Unies. Tout progrès au-delà de cette limite suppose des transformations plus fondamentales et des décisions des organes directeurs.

81. L'expérience montre que des économies et des gains d'efficacité non négligeables peuvent être obtenus dans le cadre des règles et règlements en vigueur et sans modifier les modèles de fonctionnement. Les prochaines étapes devraient être axées sur la mise en œuvre des initiatives et des directives existantes. Il faudrait aussi s'attacher davantage à la simplification des procédures.

82. Les programmes communs et la programmation conjointe, qui réunissent les organisations en vue d'une planification et d'une exécution conjointes, ont été un élément moteur essentiel pour l'harmonisation des pratiques de fonctionnement au-delà des services essentiels traditionnels. Les achats, recrutements et rapports communs en sont encore à leurs débuts, et les organisations doivent trouver des solutions communes en adaptant leurs propres exigences et pratiques. Lorsque certaines sources de financement se tarissent, comme cela semble être le cas, des moyens doivent être trouvés pour absorber ces coûts au plan interne.

¹⁸ Cela fait l'objet des directives 2010 du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

83. Des mécanismes de financement novateurs stimulent la coopération au niveau des pays. Le succès des pays participant au programme « Unis dans l'action » en matière d'harmonisation est attribuable, entre autres, au financement supplémentaire accordé aux équipes de pays des Nations Unies par le biais des fonds de l'initiative « Unis dans l'action » et du guichet élargi de financement dans le cadre du Fonds PNUD-Espagne pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement qui, en stimulant la collaboration sur les programmes, rend nécessaire une coopération dans les activités de fonctionnement.

84. Une solide impulsion des coordonnateurs résidents et le renforcement des moyens des équipes de gestion des opérations sont indispensables pour intégrer les questions touchant aux activités de fonctionnement dans les objectifs des équipes de pays. Il convient d'accorder davantage de ressources et de pouvoirs aux coordonnateurs résidents en renforçant les mécanismes de financement et les outils de gestion existants, par exemple en encourageant les efforts d'harmonisation par le biais de l'évaluation du comportement professionnel. Il serait possible de renforcer les équipes de gestion des opérations en institutionnalisant leur représentation dans les équipes de pays et en améliorant leur composition.

85. Les réformes dans le domaine de l'appui opérationnel ne s'inscriront dans la durée que lorsqu'elles feront partie intégrante des réformes programmatiques. Les incidences opérationnelles des changements programmatiques doivent être analysées de manière plus approfondie et les dispositions pertinentes des nouvelles directives du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement à cet égard devraient être mises en œuvre à titre prioritaire.

86. Il convient d'institutionnaliser et de poursuivre plus systématiquement l'harmonisation au niveau des pays pour éviter les interruptions dues à des changements de direction et de personnel. Les plans de travail des équipes de pays pourraient être un instrument utile pour assurer la continuité.

87. Le système des Nations Unies n'a pas pu démontrer systématiquement les économies et les gains d'efficacité résultant de la simplification et de l'harmonisation, en partie à cause de difficultés inhérentes de mesure. L'incapacité de l'Organisation à montrer les progrès accomplis dans ce domaine a peut-être compromis l'appui des États Membres à ces efforts.

88. Pour être couronnées de succès, la simplification et l'harmonisation ne doivent suivre ni une voie descendante ni une voie ascendante, mais suivre une voie à double sens. Les besoins des équipes de pays devraient inspirer les priorités aux sièges; mais les équipes de pays ne peuvent innover que dans le cadre des politiques et procédures établies. Les initiatives plus audacieuses devraient en définitive venir du sommet.

89. Le Conseil économique et social souhaitera peut-être :

a) Encourager les États Membres à continuer d'appuyer la mise en œuvre du Plan d'action pour l'harmonisation des modes de fonctionnement des organismes des Nations Unies et du plan d'exécution conjoint Groupe des Nations Unies pour le développement-Comité de haut niveau sur la gestion;

b) Prier le Groupe des Nations Unies pour le développement, en coopération avec le Comité de haut niveau sur la gestion, de mener une étude des modèles de fonctionnement dans le système des Nations Unies et notamment, mais pas

exclusivement, des présences sur le terrain, des délégations de pouvoir et des modalités d'exécution pour le prochain examen quadriennal complet;

c) Inviter les organismes des Nations Unies à entreprendre un examen des modes de fonctionnement et une analyse coûts-avantages en vue de déterminer les modes de fonctionnement dont la simplification et l'harmonisation pourraient générer le meilleur rendement;

d) Prier les organismes des Nations Unies d'inclure la promotion de la simplification et de l'harmonisation dans l'évaluation du comportement professionnel des hauts fonctionnaires des organismes ayant d'importants programmes, et le cas échéant à tous les niveaux;

e) Encourager les organismes des Nations Unies, dans le cadre des systèmes existants de planification, de budgétisation et d'évaluation, à établir des indicateurs et des mécanismes permettant de suivre et de démontrer les gains d'efficacité et les économies résultant de l'optimisation des activités, notamment de la simplification et de l'harmonisation, et à faire rapport tous les deux ans à leurs organes directeurs dans le cadre des procédures d'information existantes; et à cet égard, prier également le Groupe des Nations Unies pour le développement d'aider les équipes de pays des Nations Unies à élaborer des indicateurs d'efficacité des pratiques de fonctionnement au niveau des pays dans le cadre du processus lancé par le Groupe en 2010;

f) Prier le Groupe des Nations Unies pour le développement de continuer d'aider les équipes de pays des Nations Unies à établir des plans opérationnels, en relation avec la préparation du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et des documents opérationnels pertinents, indiquant comment l'exécution programmatique et son appui opérationnel seront alignés;

g) Prier les organismes des Nations Unies de déterminer les mécanismes de financement les mieux adaptés à des services communs et intégrés et des équipes conjointes, par exemple pour les achats et les ressources humaines, en faisant fond sur l'expérience des organisations ayant des bureaux à Genève et à Rome; et, à cet égard, prier le Groupe des Nations Unies pour le développement, en coopération avec le Comité de haut niveau sur la gestion, d'étudier les expériences comportant différentes formules de financement à l'appui de services communs à tous les niveaux;

h) Prier le Groupe des Nations Unies pour le développement d'examiner le fonctionnement des équipes de gestion des opérations et de prendre des mesures pour renforcer ces équipes;

i) Prier les organismes des Nations Unies de réexaminer leurs délégations de pouvoir aux bureaux de pays dans des pays relevant d'un conflit et d'assouplir les procédures afin d'accélérer les achats et les recrutements.