



# Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale  
11 juin 2012  
Français  
Original : anglais

**Assemblée générale**  
**Soixante-septième session**  
Point 26 a) de la liste préliminaire\*  
**Activités opérationnelles de développement**  
**du système des Nations Unies**

**Conseil économique et social**  
**Session de fond de 2012**  
New York, 2-27 juillet 2012  
Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire\*\*  
**Activités opérationnelles du système**  
**des Nations Unies au service**  
**de la coopération internationale**  
**pour le développement : suite donnée**  
**aux recommandations de politique générale**  
**de l'Assemblée générale et du Conseil**

## **Examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies**

**Rapport du Secrétaire général\*\*\***

### *Résumé*

Le présent rapport fait le point sur l'action engagée pour accroître la cohérence, l'efficacité, l'efficacé et l'impact des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, en application des résolutions 62/208 et 64/289 de l'Assemblée générale et de la résolution 2011/7 du Conseil économique et social. Il signale un certain nombre de réussites ainsi que les points qui appellent des progrès supplémentaires. Les avancées qui peuvent être faites dans certains domaines sont toutefois subordonnées à l'initiative des États Membres. L'Organisation doit s'adapter à l'évolution du paysage du développement et repositionner les activités opérationnelles du système des Nations Unies de manière à mieux exploiter les possibilités de partenariat et à appliquer les normes et schémas mondiaux de développement. L'adaptation au changement est l'un des thèmes sous-jacents du rapport.

\* A/67/50.

\*\* E/2012/100.

\*\*\* Rapport soumis après la date prévue en raison des contributions tardives de certaines entités.



La cohérence et le fonctionnement du système des Nations Unies pour le développement se sont améliorés depuis l'examen triennal complet de 2007. Ainsi, le concept « Unis dans l'action » a été appliqué dans les pays pilotes et ceux qui ont volontairement adopté une démarche de mise en place et d'évaluation de l'initiative. Au niveau mondial, les mandats normatifs et opérationnels de quatre entités spécialisées dans les questions relatives à la problématique hommes-femmes ont été regroupés au sein de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme (ONU-Femmes); les principes et mécanismes d'action nationale intégrée lors de la transition entre la phase des secours et celle du développement ont été adoptés et mis en pratique. Dans l'ensemble, les parties prenantes sont d'avis que la cohérence du système des Nations Unies pour le développement s'est amélioré depuis 2007.

Le financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies fait l'objet d'un rapport distinct et seules les questions essentielles sont abordées à la section III du présent rapport. Les flux de financement destinés aux activités opérationnelles du système ont plus que doublé globalement en valeur réelle dans la période 1995-2010. Depuis 2005, cependant, le financement a pour la première fois augmenté à un rythme annuel légèrement inférieur au volume total des flux d'aide publique au développement rapportés par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE). Les contributions des pays membres du CAD aux ressources de base des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies ont diminué en 2010 ainsi qu'en 2011, signe des contraintes budgétaires de certains pays. Le déséquilibre croissant entre contributions aux ressources de base et contributions aux autres ressources est de plus en plus préoccupant et compromet la réalisation de plusieurs objectifs de politique générale. Par ailleurs, la question de la masse critique des ressources de base n'a pas été abordée à ce jour par les conseils d'administration des fonds et programmes.

Il appartient au premier chef aux autorités nationales de coordonner les aides extérieures, et notamment l'appui fourni par les Nations Unies. Le rôle des processus de coordination du système consiste à garantir que les activités de développement du système des Nations Unies cadrent véritablement avec les besoins et les priorités nationales. Il importe de renforcer les principaux systèmes de coordination de l'Organisation, à savoir le réseau des coordonnateurs résidents (y compris au Siège et dans les régions), le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et les services administratifs communs dans les pays. La section IV du rapport contient une analyse approfondie des progrès du renforcement de ces trois mécanismes de coordination et des difficultés rencontrées.

Le système des Nations Unies pour le développement s'emploie constamment à accroître l'efficacité du développement. La section V du rapport recense les progrès réalisés dans le domaine du renforcement des capacités, de l'égalité des sexes et de la coopération Sud-Sud. Les directives formulées par le Groupe des Nations Unies en matière de développement ont contribué à intensifier la collaboration au service du renforcement des capacités, surtout dans le cadre des analyses et programmations nationales. La création d'ONU-Femmes a relancé les activités de l'Organisation en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes. La coopération Sud-Sud et triangulaire s'est intensifiée depuis l'examen triennal complet de 2007 et elle s'avère efficace pour renforcer les capacités, partager les connaissances, transférer les technologies et favoriser l'intégration régionale. La section V fait aussi le point

sur les questions de la dimension régionale, de la gestion et de la planification axées sur les résultats, et de l'évaluation. Les progrès dans ce domaine sont lents, malgré le dynamisme du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation et de ses 43 unités d'évaluation bénévoles, qui ont produit d'importants documents directifs, dont le manuel pour l'intégration des droits de l'homme et de l'égalité des sexes dans les activités d'évaluation.

L'évolution du paysage du développement est décrite à la section II du présent rapport, qui s'intéresse tout particulièrement à ses incidences possibles sur le système des Nations Unies pour le développement. Cette nouvelle donne nécessitera une vision décloisonnée et une réflexion collective qui devra amener les États Membres et les entités des Nations Unies à s'interroger sur la meilleure manière de repositionner le système des Nations Unies pour le développement dans un environnement mondial de coopération pour le développement en pleine mutation caractérisé par l'émergence de nouveaux centres de dynamisme économique, l'intensification des défis planétaires, la transformation des rapports entre les États, les marchés et les individus, et la montée en puissance de nouveaux acteurs institutionnels. Le rapport fait quelques propositions pour engager le processus d'adaptation à ce changement sur un double front.

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	4
II. Le paysage changeant du développement : quelles conséquences pour le système des Nations Unies? . . . . .	8
III. Financement des activités opérationnelles de développement . . . . .	15
IV. Renforcer le fonctionnement du système des Nations Unies pour le développement . . . . .	23
A. Système des coordonnateurs résidents des Nations Unies . . . . .	24
B. Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement . . . . .	31
C. Simplification et harmonisation des modalités de fonctionnement . . . . .	37
D. Coûts de coordination . . . . .	44
E. Pays en transition : les défis de la coordination et de la cohérence . . . . .	46
V. Progrès réalisés dans le renforcement de l'efficacité des activités de développement . . . . .	49
A. Renforcement des capacités et développement . . . . .	49
B. Égalité des sexes et autonomisation des femmes . . . . .	53
C. Coopération Sud-Sud . . . . .	55
D. Dimension régionale du développement . . . . .	58
E. Gestion axée sur les résultats et planification . . . . .	60
F. Évaluation . . . . .	64

## I. Introduction

### Historique

1. L'examen quadriennal complet est le mécanisme par lequel l'Assemblée générale mesure la pertinence, l'efficacité, l'efficacé, la cohérence et l'impact des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Ces activités comprennent aussi bien des projets de développement de longue haleine que des interventions plus ponctuelles d'aide humanitaire. Un certain nombre d'entités des Nations Unies ont un mandat à cet égard<sup>1</sup>. Lors de l'examen quadriennal, l'Assemblée générale définit les orientations générales à l'échelle du système et les modalités de la coopération pour le développement au niveau des pays. L'examen quadriennal a donc une dimension à la fois évaluative et prospective.

### Justification

2. Le présent rapport, soumis pour examen au Conseil économique et social, fait le point sur la suite donnée à la résolution 62/208 de l'Assemblée générale sur l'examen triennal complet de 2007. Il fait suite également à la résolution 64/289 de l'Assemblée sur la cohérence du système et à la résolution 2011/7 du Conseil économique et social, qui donne des instructions au Secrétaire général au sujet des préparatifs analytiques de l'examen quadriennal complet de 2012. Un deuxième rapport du Secrétaire général, assorti de recommandations, sera soumis à l'Assemblée générale en septembre, après la session de fond du Conseil.

---

<sup>1</sup> Trente-sept entités du système des Nations Unies ont reçu un financement pour des activités de développement en 2010. Elles constituent ce que l'on appelle généralement le système des Nations Unies pour le développement. La résolution 62/208 de l'Assemblée générale pour l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement des Nations Unies leur fait obligation de faire rapport à l'Assemblée. Le système compte 14 fonds et programmes : le Programme des Nations Unies pour le développement (qui comprend le Fonds d'équipement des Nations Unies et le programme de Volontaires des Nations Unies), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Fonds des Nations Unies pour la population, le Programme alimentaire mondial, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (dont le Centre du commerce international), l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains; 6 institutions de recherche et de formation : l'Institut international des Nations Unies sur la criminalité et la justice, l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, l'École des cadres du système des Nations Unies et l'Université des Nations Unies; 3 autres entités : le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida, la Stratégie internationale de prévention des catastrophes et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets. À elles toutes, ces entités représentent quelque 80 % du total des activités opérationnelles de développement. L'examen quadriennal complet fournit un cadre d'action aux institutions spécialisées. Plusieurs d'entre elles ont décidé d'appliquer la résolution 62/208 et de soumettre à leurs organes directeurs respectifs des rapports annuels sur sa mise en œuvre.

### Couverture et portée

3. Le présent rapport évalue les progrès accomplis dans trois domaines : financement; efficacité du développement; fonctionnement du système des Nations Unies pour le développement. Une analyse plus détaillée du financement est proposée dans un rapport supplémentaire du Secrétaire général. Les rapports présentés antérieurement au Conseil économique et social en vue de ses examens annuels de la suite donnée à la résolution 62/208 (E/2008/49, E/2009/68, E/2010/70, E/2011/172) sont également à prendre en compte. Le présent rapport traite essentiellement des principales difficultés et des perspectives d'avenir qui sont celles du système des Nations Unies dans l'environnement mondial plus général de la coopération pour le développement.

4. Il décrit en outre brièvement certains aspects de l'initiative « Unis dans l'action ». Les premières conclusions et leçons tirées de l'évaluation indépendante de l'initiative figurent à l'annexe II du rapport. Le rapport d'évaluation sera prêt avant la fin de la soixante-sixième session de l'Assemblée générale, ainsi que demandé dans la résolution 64/289, et devrait également être lu à la lumière du deuxième rapport du Secrétaire général sur l'examen quadriennal complet qui sera soumis à l'Assemblée en septembre.

### Préparatifs techniques

5. L'un des axes des préparatifs techniques de l'examen quadriennal complet de 2012 consistait à solliciter les points de vue des parties prenantes dans les pays. Le Département des affaires économiques et sociales a réalisé quatre sondages en ligne auprès : a) des gouvernements des pays de programme; b) des équipes de pays des Nations Unies; c) des équipes de gestion des opérations des Nations Unies dans les pays; d) des organisations de la société civile qui travaillent en étroite coopération avec les entités des Nations Unies présentes dans les pays. Il a reçu plus d'un millier de réponses<sup>2</sup>. Des détails sur la méthodologie du sondage réalisé auprès des gouvernements des pays de programme et sur les principales conclusions de l'exercice figurent à l'annexe I<sup>3</sup>.

6. De plus, le Département des affaires économiques et sociales a commandité des études de fond, notamment dans le cadre de partenariats avec d'autres entités des Nations Unies [ONU-Femmes, Bureau de la coordination des activités de développement du Groupe des Nations Unies pour le développement, Fonds pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)]<sup>4</sup>. Les

---

<sup>2</sup> Les réponses ont été reçues des personnes et entités suivantes : gouvernements de 111 pays de programme; 518 membres d'équipes de pays des Nations Unies dans 118 pays de programme, dont 78 coordonnateurs résidents; équipes de gestion des opérations dans 105 pays de programme; 291 organisations de la société civile dans 72 pays de programme. En ce qui concerne le sondage réalisé auprès des pays de programme, le questionnaire a généralement été rempli par les départements/ministères chargés de coordonner l'assistance des Nations Unies au niveau national, à qui la Vice-Secrétaire générale avait adressé une lettre les encourageant vivement à consulter largement les autres ministères avant de répondre aux questions.

<sup>3</sup> Conformément à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/289, le Secrétaire général publiera les résultats du sondage réalisé auprès des gouvernements des pays de programme.

<sup>4</sup> La liste complète de ces études figure à la page Examen quadriennal complet du site du Département des affaires économiques et sociales (<http://www.un.org/esa/coordination/2012qcpr.htm>).

préparatifs de l'examen quadriennal complet ont également donné lieu à une étude des documents pertinents et des rapports d'évaluation dans tous les domaines couverts par l'examen quadriennal complet, dont plus de 40 évaluations de plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et de rapports d'examen à mi-parcours; des visites dans sept pays de programme<sup>5</sup>; des entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU au Siège et sur le terrain; et une série de réunions d'information à l'intention des États Membres et des entités des Nations Unies<sup>6</sup>.

7. Dans son rapport sur l'activité de l'Organisation (A/66/1), le Secrétaire général écrit ce qui suit : « Nous traversons une période de transition à l'échelle de la planète. Les générations futures y verront sans doute un tournant décisif de l'histoire, une remise en question irréversible du statu quo esquissant les contours d'un monde nouveau. »

8. Le contexte général de la coopération pour le développement a radicalement changé depuis 2007. Les chocs alimentaires, énergétiques et économiques et les soulèvements populaires sont venus dicter l'ordre du jour international et interpeller les décideurs. Les multiples catastrophes naturelles et crises humanitaires ont nécessité des interventions d'urgence et des ressources considérables assorties d'exigences logistiques difficiles. La liste des pays en transition politique ou confrontés à des situations particulières s'est allongée, de sorte qu'il a fallu conduire des activités opérationnelles concurrentes et complexes dans des sphères multiples – aide humanitaire, droits de l'homme, maintien de la paix et développement. Reste également d'actualité la nécessité impérieuse d'avancer plus rapidement vers la réalisation des OMD et de se saisir à bras de corps des défis mondiaux qui menacent la vie des peuples et l'avenir de la planète.

9. Certaines tendances sont pourtant potentiellement favorables à la coopération pour le développement. Les pays en développement veillent plus rigoureusement à l'alignement des aides sur les plans et les stratégies nationales de développement, et les parties prenantes se mobilisent davantage. Leurs liens de coopération économique sont plus profonds et plus solides. Ils ont soutenu la récente croissance économique mondiale. La pauvreté recule dans toutes les régions en développement. Plusieurs pays en développement passent du statut de bénéficiaires à celui de fournisseurs d'aide au développement. Le réalignement géoéconomique est en cours.

10. Il y a aussi beaucoup de nouveaux acteurs – individus et institutions de la société civile, médias et secteur privé – tant dans les pays en développement que dans les pays développés. Les technologies et connaissances nouvelles permettent une foule d'interventions de développement innovantes et apportent des solutions inédites à des vieux problèmes. Si elles sont exploitées efficacement, ces tendances peuvent renforcer les capacités du système des Nations Unies pour le développement.

---

<sup>5</sup> Les sept pays de programmes concernés sont la Bolivie (État plurinational de), l'Éthiopie, la Géorgie, le Pérou, la République démocratique populaire lao, la Thaïlande et la Turquie.

<sup>6</sup> On citera un cours de quatre modules sur l'examen quadriennal complet, organisé en partenariat avec l'UNITAR et deux séminaires donnés en coopération avec le Bureau du Président de l'Assemblée générale et la Fondation Friedrich Ebert. Une retraite de haut niveau a eu lieu les 8 et 9 juin 2012.

11. Malgré ces évolutions encourageantes, on observe aussi un creusement des inégalités et un sentiment généralisé d'injustice entre les régions et dans les pays mêmes. Comme le montrent les récents événements, l'agitation sociale peut faire dérailler le progrès économique. Les gouvernements doivent accélérer les progrès dans le domaine des OMD. L'ONU doit participer à cet effort en appuyant le dialogue national sur les choix d'orientation et fournir des appuis pour renforcer les capacités institutionnelles de gouvernance, d'élaboration de politiques, de gestion et de mise en œuvre des activités de développement.

12. La coopération pour le développement ne se résume pas à des transferts de fonds et à des projets d'assistance technique. L'ONU a la légitimité et le mandat voulus pour intervenir en faveur du développement, des droits de l'homme et de la sécurité. Elle défend les valeurs et les principes inscrits dans sa charte. Son mandat général pour le développement conféré par ses conférences et sommets implique des initiatives transsectorielles et multipartites ainsi que le couplage de ses composantes opérationnelles et normatives. Le travail à accomplir comprend notamment la mise en application des normes et cadres mondiaux du développement.

13. Le rôle, la pertinence et l'efficacité de l'ONU sont soumis chaque jour au verdict de l'opinion publique mondiale. Lorsqu'une crise éclate, nous avons le devoir d'intervenir. Autrement dit, nous devons conduire des opérations efficaces, opérer des rapprochements stratégiques entre les problèmes et mobiliser les compétences requises, renforcer les capacités et plaider en faveur des politiques que nous préconisons. L'ONU doit être à la hauteur des attentes extérieures de légitimité, de leadership intellectuel, de cohérence, de souplesse et de diligence, de responsabilité et de résultats.

14. Le contexte global présente donc à la fois des défis et des possibilités pour la coopération au service du développement. Le système des Nations Unies pour le développement est appelé à répondre à des demandes d'aide toujours plus nombreuses et diversifiées et à des attentes plus strictes en matière de résultats, souvent sans ressources adéquates. L'Organisation doit en faire davantage, plus vite, mieux, et avec moins. Elle doit pour ce faire nouer des partenariats avec d'autres entités, qui doivent toutes unir leurs forces. Elle doit trouver des modalités innovantes pour mobiliser de nouveaux acteurs.

15. Le système des Nations Unies pour le développement a l'habitude de s'adapter au changement. Il a su évoluer, passant de quelques entités vaguement coordonnées en 1949 à plus de trois douzaines d'entités unies dans leur volonté d'agir de concert; il a défendu très tôt les principes fondamentaux de l'aide au développement, par exemple la programmation pays et le renforcement des capacités, et a introduit la notion d'aide au développement axée sur des objectifs, qui a permis de doubler le volume de l'aide publique au développement (APD) dans la dernière décennie. Les États Membres et les entités des Nations Unies devront collectivement redécouvrir cet esprit d'adaptation au changement.

16. Les réformes lancées en 1997, avec notamment la création du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM), nous ont fait avancer à grands pas dans la voie de la cohérence au fil des années. Nous avons obtenu quelques résultats tangibles dans ce processus de mise en cohérence du système, par exemple l'initiative « Unis dans l'action ». Nous ne pensons plus comme par le passé en termes d'institutions intervenant chacune de leur côté. Nous avons par ailleurs besoin d'une approche nouvelle qui pourrait produire de la cohérence par des

alliances et des coalitions autour de questions précises et par la pleine exploitation du potentiel individuel et collectif des institutions des Nations Unies. Nous devons aider les pays à s'inspirer du programme normatif des Nations Unies et à tirer parti des connaissances et des conseils de l'Organisation, y compris en faisant participer les institutions non résidentes.

17. Le changement à long terme nécessitera des réformes dans un certain nombre de domaines, ainsi qu'un engagement fort de la part des États Membres. Les instruments dont nous disposons actuellement nous donnent une marge de manœuvre limitée étant donné que les chaînes de responsabilité, de financement et de gouvernance sont distinctes. Ces questions sont complexes mais méritent d'être abordées à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable et dans les discussions préparatoires sur les objectifs de développement pour l'après-2015.

18. L'examen quadriennal de 2012 offre l'occasion d'engager un débat lucide et constructif sur le financement, le fonctionnement et l'efficacité des activités de développement des Nations Unies.

## **II. Le paysage changeant du développement : quelles conséquences pour le système des Nations Unies?**

19. Dans son programme d'action pour les cinq prochaines années, le Secrétaire général a indiqué ce qui suit : « Les vagues du changement sont en train de métamorphoser notre géographie humaine et physique. Les évolutions démographiques, l'émergence de nouveaux centres de dynamisme économique, le creusement des inégalités dans et entre les pays, la remise en cause du contrat social par des citoyens désillusionnés et mobilisés, les transformations technologiques et organisationnelles qui connectent les individus directement les uns aux autres comme jamais auparavant et le défi du changement climatique sont autant de facteurs qui pèsent d'un poids sans précédent sur les fondements mêmes de notre univers et de notre système mondial et entraînent un changement progressif, mais aussi exponentiel. »

20. Le paysage du développement change, et la coopération pour le développement devrait faire de même. Quatre traits sont particulièrement importants pour elle : a) l'émergence de nouveaux centres de dynamisme économique qui vient couronner l'effort de développement; b) l'intensification des défis planétaires, qui appelle la mobilisation d'une aide au développement renforcée autour d'objectifs communs et d'actions concertées; c) les nouvelles relations entre les États, les marchés et les individus, qui font apparaître des modalités d'aide différentes; et d) la présence croissante de nouveaux acteurs institutionnels qui viennent gonfler les rangs des partenaires de développement. Ces changements, qui sont analysés ci-après, peuvent s'avérer bénéfiques pour le fonctionnement et l'efficacité du système des Nations Unies pour le développement.

### **Émergence de nouveaux centres de dynamisme économique**

21. Il s'est produit un basculement dans l'économie mondiale en ce qui concerne les sources de la croissance. Alors que, dans la période 1991-1995, quelque 75 % de la croissance cumulée provenaient des pays à revenu élevé, entre 2006 et 2010 elle

provenait pour quelque 90 % des pays à revenu intermédiaire. La trajectoire de développement de nombreux pays à revenu intermédiaire a déterminé leur perspective sur les rapports entre aide, commerce, investissement public et flux financiers privés, entre autres facteurs.

22. Les incidences sur la coopération pour le développement sont de plusieurs ordres. Il faut tout d'abord que les pays en développement disposent d'une plus grande autonomie pour définir et appliquer les politiques qui intéressent leur développement social et économique. De plus, un meilleur partage des données d'expérience de développement entre les pays pourrait avoir son utilité. Par ailleurs, le rôle et la nature de l'APD évolue. En 1990, 95 % des habitants les plus pauvres de la planète vivaient dans des pays à faible revenu. Aujourd'hui, le plus grand nombre absolu de pauvres est enregistré dans les pays à revenu intermédiaire, où vivent quelque 75 % des individus les plus pauvres. La réalité de la pauvreté absolue dans les pays à revenu intermédiaire montre que la coopération pour le développement doit continuer de jouer son rôle et privilégier les programmes ciblés et les interventions en amont telles que les schémas de politique générale et l'appui aux concertations nationales sur les grands choix d'orientation.

23. Reste le cas des pays les moins avancés, qui vont rester très tributaires de l'aide et ont donc impérativement besoin d'APD de toutes origines. Pour eux comme pour un nombre croissant de pays en situation de crise ou de transition, l'APD des Nations Unies est essentielle.

#### **Intensification des défis planétaires**

24. Le système des Nations Unies pour le développement doit prendre les commandes de l'action collective à engager face aux nouveaux défis planétaires. L'articulation des OMD et des autres objectifs de développement arrêtés au niveau international a créé un cadre général qui permet de poursuivre les objectifs nationaux et la coopération internationale pour le développement.

25. Le programme des OMD a aidé à stimuler l'effort de développement et à focaliser l'action du système des Nations Unies. D'importants progrès ont été faits dans la plupart des cas, malgré des résultats inégaux selon les pays, les régions, les groupes sociaux et les objectifs visés. Pourtant, l'expérience des 12 dernières années peut être utile pour accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Le système des Nations Unies doit jouer un rôle de premier plan en promouvant la diffusion des exemples d'interventions à fort impact qui servent la réalisation des OMD, et notamment en assortissant son APD d'un travail de définition de normes et d'établissement des faits. Le rôle de l'Organisation peut être encore renforcé avec la nouvelle appréciation des moyens à mettre en œuvre pour progresser d'un pas égal vers la réalisation des ODM dans la période de l'après-2015.

26. L'intensification des défis planétaires au cours des deux dernières décennies nécessitera une action collective souvent adossée à certaines responsabilités nationales. Les grands dossiers à traiter seront le développement durable, le creusement des inégalités dans et entre les pays, l'augmentation du nombre de pays en crise ou en transition. Ils illustrent les nouvelles attentes auxquelles doit répondre le système des Nations Unies pour le développement.

### *Développement durable*

27. L'enquête conduite dans les pays de programme pour les besoins du présent rapport indique que presque tous les gouvernements font du développement durable la priorité n° 1 du système des Nations Unies pour le développement au cours des quatre prochaines années. Le Secrétaire général a également fait du développement durable une priorité de son programme d'action pour les cinq prochaines années.

28. Pour relever efficacement le défi du développement durable, il importera de définir beaucoup plus clairement et plus précisément le rôle des activités opérationnelles de développement des Nations Unies. Poser d'emblée que le développement durable a un impact sur tout et que donc toutes les institutions doivent participer aux activités risque d'entraîner une réponse fragmentée et, en définitive, inadéquate. Des choix stratégiques s'imposeront. La question de la fragmentation institutionnelle devra être réglée. Il faudra peut-être ajuster beaucoup plus étroitement les composantes normatives et opérationnelles du système des Nations Unies les unes aux autres. L'approche des États Membres face au défi du développement durable aura des incidences majeures sur l'orientation future de l'APD des Nations Unies. S'il est adopté de manière stratégique, ce schéma peut grandement contribuer à l'intégration des activités du système des Nations Unies.

### *Creusement des inégalités dans et entre les pays*

29. À quelques exceptions près, on assiste depuis le début des années 80 à un creusement des inégalités de revenu dans les pays. Les pays développés tout comme les pays en développement sont confrontés à l'inégalité croissante des revenus et à la montée du chômage. L'accès inégal à la terre et aux biens productifs, au progrès social et aux services reste une réalité omniprésente dans de nombreux pays. Les inégalités entre les sexes perdurent. Les inégalités entre les pays s'élargissent et se creusent. Les inégalités profondes entravent le développement soutenu. Il faudra repenser les programmes de développement pour corriger la situation. L'expérience des institutions et les évaluations indépendantes pointent la nécessité de traiter le problème des inégalités en engageant des actions multisectorielles et interinstitutions, que l'APD des Nations Unies est bien placée pour coordonner et fournir.

30. L'articulation plus solide et cohérente des activités opérationnelles et normatives de l'Organisation serait la bienvenue. Une illustration récente de cette articulation est la résolution portant création de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes). Les États Membres ont expressément conféré un mandat à la fois normatif et opérationnel à la nouvelle entité (voir résolution 64/289 de l'Assemblée générale, par. 49 et 50).

### *Pays en situation de crise ou de transition*

31. Un cinquième de l'humanité vit dans des pays en proie à la violence, aux conflits politiques, à l'insécurité et au délitement social. Les pays touchés par des conflits abritent 60 % des personnes sous-alimentées, 61 % des pauvres, 77 % des enfants qui ne vont pas à l'école primaire et 65 % des personnes privées d'accès à l'eau potable, et ils représentent 70 % des cas de mortalité infantile<sup>7</sup>. L'insécurité et

---

<sup>7</sup> Voir « Créer l'avenir que nous voulons pour tous », rapport adressé au Secrétaire général par l'Équipe spéciale des Nations Unies chargée du programme de développement pour l'après-2015.

la pauvreté tendent de plus en plus à se concentrer dans les pays touchés par des conflits, qui seront très peu nombreux à atteindre ne serait-ce qu'un seul OMD à l'horizon 2015.

32. L'ONU consacre actuellement une part importante de ses ressources aux pays confrontés à des situations de crise ou de transition, mais les allocations financières sont souvent massivement concentrées dans quelques pays pendant des durées indéterminées. Les frontières classiques entre aide humanitaire, droits de l'homme, action militaire et travail politique se brouillent et s'interpénètrent de manière extrêmement complexe. La nécessité de supprimer les cloisonnements qui enferment les activités des différentes institutions a d'importantes conséquences pour chaque aspect des opérations sur le terrain : définition des fonctions, financement, personnel et, à terme, dispositifs généraux de gouvernance.

33. Au quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Busan (République de Corée) en décembre 2011, quelque 40 pays et organisations internationales ont conclu un accord intitulé Un New Deal pour l'engagement dans les États fragiles. Il est indiqué dans cet accord que la consolidation de la paix et l'édification de l'État nécessiteront des relations État-société constructives, ainsi que l'autonomisation des femmes, des jeunes et des groupes marginalisés. Sans être un processus de l'ONU, il peut néanmoins contribuer à renforcer la cohérence et l'efficacité générale des activités de l'Organisation.

#### **Nouveaux rapports des États avec les marchés et les individus**

34. La coopération pour le développement n'est plus l'apanage des États nations. On assiste à une redistribution des pouvoirs entre d'une part les États et d'autre part les marchés, les individus et la société civile. L'Organisation ne peut plus traiter les nombreux dossiers mondiaux dont elle a la charge en comptant exclusivement ou même principalement sur l'action intergouvernementale. Elle doit mobiliser la participation et l'action de toute une série d'autres acteurs – secteur privé, société civile, chercheurs et universitaires – d'où la nécessité de mettre en place des cadres multipartites de coopération pour le développement plus ouverts et plus dynamiques. Un certain nombre d'entités des Nations Unies ont trouvé de nouveaux moyens d'associer les parties prenantes à leurs prises de décisions et activités. Leur expérience peut donner des pistes pour mieux aligner les fonctions et structures de gouvernance des Nations Unies afin de tirer parti de ces nouveaux rapports entre les États, les marchés et les individus.

#### **Nouveaux acteurs institutionnels**

35. La dernière décennie a vu l'émergence de toute une série de nouveaux acteurs institutionnels. On songe à de nouveaux forums multilatéraux tels que le G-20, qui tient depuis peu des sommets. Les organes régionaux et les alliances régionales se multiplient rapidement. Certains, et notamment l'Union européenne, l'Association de coopération économique Asie-Pacifique et l'Union africaine, sont devenus des acteurs incontournables dans de très nombreux pays. L'ONU les consulte fréquemment et n'hésite pas à faire équipe avec eux; c'est ainsi par exemple que l'Union africaine est devenue un partenaire régulier des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix. Ces partenariats permettent d'étoffer les compétences et d'élargir le rayon d'action du système des Nations Unies pour le développement.

36. Les fondations sont chaque jour plus nombreuses et plus influentes. Leur nombre a été multiplié par trois au cours des dernières décennies. Certaines ont un poids financier considérable ainsi qu'un énorme pouvoir mobilisateur. Des quantités de réseaux dynamiques sont nés au cours des quelques dernières années dans des domaines comme la sécurité alimentaire, l'énergie pour tous et le Mouvement Chaque femme chaque enfant. Ils ont transformé la pratique du partenariat et commencent à modifier le sens de la présence sur le terrain.

### **Repositionnement des activités de développement des Nations Unies**

37. Le paysage changeant du développement illustré plus haut offre l'occasion d'améliorer le fonctionnement du système des Nations Unies pour le développement ainsi que l'efficacité et l'impact de ses activités opérationnelles. Cette nouvelle donne appelle à son tour un repositionnement stratégique de l'APD des Nations Unies, qui doit être pertinente, cohérente et pleinement alignée sur la dynamique de l'environnement général de la coopération pour le développement. L'examen quadriennal complet de 2012 peut préparer le terrain d'une intégration plus large de l'APD de l'Organisation.

38. L'adaptation au changement est un processus complexe qui nécessite une vision commune du rôle futur du système des Nations Unies pour le développement dans un contexte mondial de coopération pour le développement en pleine mutation. Ce processus de changement devrait porter sur au moins six dimensions : a) alignement des fonctions; b) alignement des pratiques de financement; c) alignement des capacités du système des Nations Unies pour le développement; d) modalités de partenariat; e) arrangements opérationnels; et f) dispositifs de gouvernance. Il en sera question brièvement plus loin. Certaines sont directement traitées dans la résolution 62/208 sur l'examen quadriennal complet, mais d'autres nécessiteront une réflexion de haut niveau pour pouvoir déboucher sur de nouvelles perspectives. La gouvernance est l'une des dimensions dans lesquelles l'examen quadriennal pourrait enclencher un processus de réflexion.

#### *a) Fonctions*

39. Il faut élaborer une stratégie générale de repositionnement de tout le système des Nations Unies de manière à aligner le fonctionnement de l'Organisation sur les réalités actuelles et les nouveaux défis. Ce vaste processus d'alignement signifie que chaque fonds, programme et institution doit mettre en place un dispositif ciblé pour définir et renforcer ses compétences de base et notamment ses fonctions normatives et statistiques de manière à gagner en efficacité dans ses activités consultatives de politique générale en amont et son action opérationnelle. Le repositionnement stratégique impliquera aussi de tirer parti des atouts des différentes entités tout en réduisant la fragmentation et les incohérences.

#### *b) Financement*

40. Tout effort sérieux de changement exige un réexamen approfondi du système de financement des activités opérationnelles de développement, y compris des incitations qu'il offre aux entités des Nations Unies. Le renforcement des compétences normatives et statistiques et des activités programmatiques des fonds, programmes et institutions passe par la reconnaissance, au niveau des conseils d'administration et des organes directeurs, de la nécessité de trouver un équilibre

viable entre les ressources de base, sans affectation préalable, et les autres ressources, destinées à des projets précis. Le rééquilibrage devrait intervenir dans un contexte d'augmentation générale du financement. Les ressources de base offrent les garanties supérieures de qualité et de souplesse que permet la mise en commun des fonds, garanties qui sont indispensables dans le processus généralement de longue haleine qu'implique le renforcement des capacités nationales. Qui plus est, les ressources de base aident à garantir l'indépendance, la neutralité, l'impartialité du système et son rôle de partenaire de confiance.

41. La réussite du processus de changement nécessite en outre des ajustements plus poussés des flux de ressources allant au système des Nations Unies pour le développement. Il faudrait par exemple délimiter plus rigoureusement les fonctions des différentes entités, rééquilibrer les ressources de base et les autres ressources, gagner en prévisibilité et répartir les charges plus équitablement entre les pays donateurs.

c) *Capacités*

42. Le renforcement des capacités du personnel doit être envisagé dans le contexte plus général de l'indispensable réaménagement des priorités dans le système des Nations Unies pour le développement et en tenant compte des capacités croissantes des institutions gouvernementales des pays de programme. Le processus devrait mettre résolument en avant le principe de l'appropriation et de la maîtrise nationales des politiques de développement, le système des Nations Unies ayant pour sa part un rôle important d'appui à l'application des normes et règles mondiales.

43. Les évaluations des capacités du personnel conduites dans plusieurs pays de programme montrent que les gouvernements sont de plus en plus demandeurs de l'appui consultatif spécialisé que peut leur fournir le système des Nations Unies pour élaborer des politiques à la hauteur des nouveaux défis planétaires<sup>8</sup>.

44. Les entités qui travaillent dans un même secteur ou dans les mêmes pays de programme devraient être encouragées à concevoir des arrangements souples pour regrouper leurs effectifs et élaborer des stratégies de partenariat communes pour acquérir des ressources humaines ayant les qualifications voulues pour être affectées à des missions de courte ou de longue durée. Il faudra, pour ce faire, poursuivre la simplification et l'harmonisation des politiques et des procédures de gestion des ressources humaines dans tout le système des Nations Unies. Priorité devrait être donnée au regroupement des ressources d'apprentissage existantes dans des plateformes d'apprentissage communes des Nations Unies d'un bon rapport coût-efficacité.

d) *Partenariats*

45. Le système des Nations Unies doit trouver des modalités innovantes pour nouer officiellement de nouveaux partenariats avec le secteur privé, les acteurs de la société civile et les organisations régionales. Face à la forte augmentation du nombre d'acteurs du secteur privé et de la société civile qui s'engagent dans le monde de la coopération internationale pour le développement, l'Organisation devra mieux faire jouer son pouvoir fédérateur. Dans son rôle normatif et ses activités en amont, le système des Nations Unies devra plus particulièrement s'attacher à créer des réseaux avec les communautés de chercheurs et de scientifiques et à les

---

<sup>8</sup> Les capacités ont été évaluées dans les pays de l'initiative « Unis dans l'action » ainsi qu'en Papouasie-Nouvelle-Guinée et au Malawi.

renforcer. Les fonds, programmes et institutions doivent impérativement conserver la souplesse et l'agilité voulues pour mobiliser des ressources auprès de sources diverses, notamment les gouvernements, les fondations et le secteur privé. La création du Fonds de partenariat des Nations Unies annoncée récemment par le Secrétaire général doit être considérée comme un élément de cette stratégie de repositionnement. La possibilité de proposer des incitations financières pour encourager les partenariats au niveau des entités et du système devrait être activement explorée.

e) *Arrangements opérationnels*

46. Le repositionnement stratégique nécessitera l'exploitation systématique des complémentarités et donc l'élimination des fonctions qui font double emploi dans le système des Nations Unies pour le développement, grâce à l'utilisation stratégique des équipes spéciales interinstitutions et autres options pertinentes telles que l'intégration approfondie. Le système doit également concevoir des formules organisationnelles plus souples pour consacrer une masse critique de compétences et de ressources aux questions prioritaires. Il faudra pour ce faire restructurer les mécanismes d'incitation internes afin que le travail en réseau et les partenariats aient un rang de priorité plus élevé dans les activités du système. Il faut aussi renforcer les capacités de planification stratégique, d'évaluation des politiques et de financement du développement au niveau du Secrétariat, et conserver une vision d'ensemble des compétences de base du système des Nations Unies pour le développement.

f) *Gouvernance*

47. Le système de gouvernance actuel de l'APD des Nations Unies doit relever trois grands défis. Premièrement, le processus décisionnel qui régit les activités opérationnelles est vertical. Cette configuration signifie qu'il est difficile, sinon impossible, d'assurer l'intégration et la cohérence de l'exécution des programmes. La structure verticale se prête mal par ailleurs aux aspirations « intégrationnistes » du développement durable. Deuxièmement, les dispositifs de gouvernance ne reflètent pas les réalités d'aujourd'hui, à savoir l'importance grandissante des nouveaux acteurs et groupes de pays. Il faudrait aussi se demander le besoin croissant de partenariats pourrait être intégré dans les structures de gouvernance des fonds, programmes et institutions. Troisièmement, on note un décalage de plus en plus net entre les décisions adoptées au niveau mondial et les initiatives engagées sur le terrain. Personne ou presque ne conteste que le système des Nations Unies pour le développement a besoin de mécanismes de responsabilisation et de suivi efficaces pour que les décisions soient appliquées dans leur teneur et leur esprit.

48. Un bon point de départ consisterait à définir clairement les fonctions du système de gouvernance des activités opérationnelles de développement des Nations Unies. Les débats actuels sur le renforcement des cadres institutionnels du développement durable dans le contexte de Rio+20 et de l'élaboration du programme des Nations Unies pour le développement au-delà de 2015 peuvent offrir une excellente occasion d'aller de l'avant dans cette direction.

## Conclusion

49. Le repositionnement stratégique est un enjeu majeur pour le système des Nations Unies pour le développement dans le monde changeant d'aujourd'hui. Le système sera jugé à l'aune de sa capacité à faire jouer ses atouts exceptionnels dans un monde où le rôle de l'APD et l'environnement général de la coopération pour le développement évoluent rapidement.

50. Les points qui méritent d'être approfondis portent sur la question de savoir quand l'effet de levier est maximisé par le système fonctionnant en tant que tel ou bien au contraire par les différentes institutions opérant individuellement, et quand des configurations spécifiques doivent être élaborées en fonction du dossier à traiter. Il n'existe sans doute pas de recette toute faite pour obtenir cette maximisation.

51. Le système doit être capable de déterminer les défis prioritaires, de se mettre en ordre de bataille pour les relever et d'agir avec souplesse pour déployer au mieux ses moyens d'action. Il s'agit à la fois d'opérer un repositionnement stratégique et de renforcer la cohérence du système. Le processus nécessitera une capacité stratégique à l'échelle du système à établir des priorités, faire des arbitrages, organiser la masse critique et créer des réseaux efficaces dans et autour des structures.

52. Le présent rapport suggère que ce processus de renouvellement du système des Nations Unies pour le développement pourrait se déployer sur deux fronts :

a) En enclenchant un processus de changement au plus haut niveau centré sur la question du repositionnement stratégique à long terme du système des Nations Unies pour le développement dans le nouveau paysage de la coopération pour le développement. Le processus en question devrait être articulé autour des six dimensions mentionnées plus haut, à savoir : i) fonctions; ii) financement; iii) capacités; iv) partenariats; v) arrangements organisationnels; et vi) gouvernance;

b) En lançant un processus de mise en place des conditions nécessaires pour opérer le repositionnement stratégique du système des Nations Unies pour le développement. Il s'agirait plus particulièrement de renforcer les mécanismes de coordination du système, à savoir le réseau des coordonnateurs résidents, le PNUAD et les services administratifs communs, et d'améliorer l'architecture de financement des activités opérationnelles de développement.

Les analyses proposées à la section III du présent rapport (financement) et à la section IV (fonctionnement du système des Nations Unies pour le développement) doivent par conséquent être replacées dans ce contexte.

## III. Financement des activités opérationnelles de développement\*

53. Au paragraphe 18 de sa résolution 62/208, l'Assemblée générale a souligné que les ressources de base, en raison de leur caractère non lié, demeurent l'assise des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, a noté avec inquiétude que les contributions aux ressources de base des fonds et programmes des

---

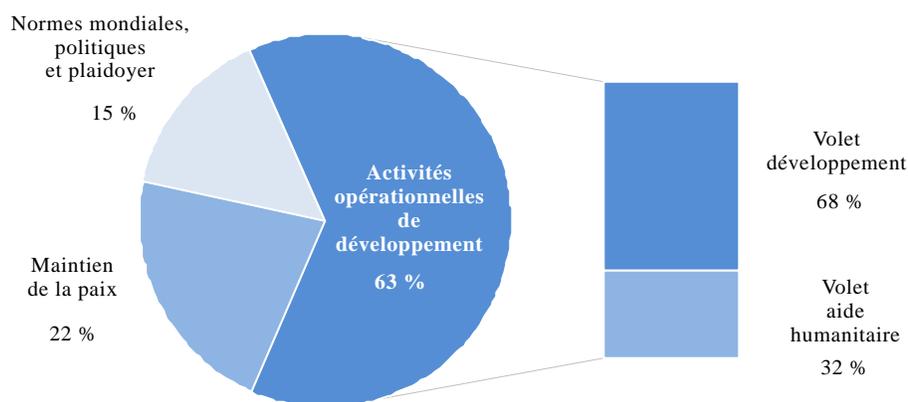
\* La présente section reprend les informations contenues dans le rapport du Secrétaire général sur l'analyse du financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies pour 2010 (A/67/94-E/2012/80).

Nations Unies avaient diminué au cours des dernières années, et a reconnu la nécessité pour les institutions de toujours prendre garde au déséquilibre entre ressources de base et autres ressources.

54. Dans sa résolution 2011/7, le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général de veiller particulièrement, dans l'établissement du rapport sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies : à faire de nouvelles propositions en vue d'assurer un financement suffisant, prévisible et stable des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies [par. 14 e)]; à rendre compte des discussions tenues par les organes directeurs des fonds et programmes des Nations Unies au sujet de la mobilisation d'une masse critique de ressources de base [par. 14 f)]; et à présenter l'examen par les organismes des politiques actuellement suivies en ce qui concerne le recouvrement des dépenses d'appui relatives aux activités financées au moyen de ressources autres que les ressources de base, y compris en indiquant si des ressources de base ont ou non servi à subventionner des activités financées au moyen d'autres ressources [par. 14 g)].

55. L'APD des Nations Unies en 2010 a couvert environ 63 % (22,9 milliards de dollars) de l'ensemble des activités du système des Nations Unies (36,1 milliards de dollars) qui comprennent à la fois les activités de développement à long terme (68 %) et l'aide humanitaire plus immédiate (32 %). Les opérations de maintien de la paix ont représenté 22 % (7,4 milliards de dollars) du total. Les fonctions d'établissement de normes, de définition des politiques et de plaidoyer du système des Nations Unies ont constitué les 15 % restants (5,3 milliards de dollars)<sup>9</sup> (voir fig. I).

Figure I  
**Activités de l'ensemble du système des Nations Unies – 2010**  
(36,1 milliards de dollars)



<sup>9</sup> Pour les besoins du présent rapport et en attendant l'introduction du système harmonisé de classification des secteurs d'activité opérationnelle de développement des Nations Unies, toutes les activités du HCR, de l'UNRWA, du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, des opérations d'urgence de l'UNICEF (quelque 24 % du total des activités) et des opérations humanitaires du PAM (quelque 90 % du total des activités) sont considérées comme relevant de l'aide humanitaire. Toutes les autres sont considérées comme des activités de développement.

Encadré 1

**Quelques grandes étapes du financement depuis 2007**

- Introduction du cadre budgétaire commun
- Directives du GNUD pour la création, la gestion et la clôture des fonds d'affectation spéciale multidonateurs
- Création du Fonds du programme « Unis dans l'action » (aujourd'hui dans 20 pays de programme)
- Création du Fonds pour la réalisation des OMD (appui à 50 pays de programme)
- Expansion du guichet de financement « Unis dans l'action » pour la réalisation des OMD (appui à 19 pays de programme)
- Accord avec l'Union européenne sur l'engagement dans les Fonds d'affectation spéciale multidonateurs

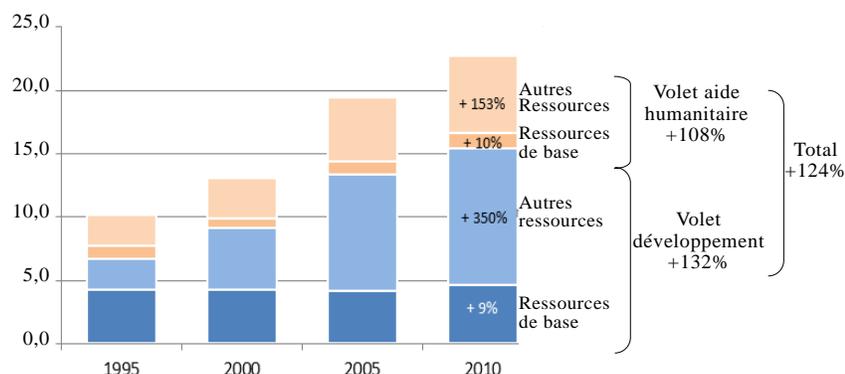
**Les courbes à long terme de l'APD des Nations Unies ont été favorables**

56. Le financement global de l'APD des Nations Unies a plus que doublé en valeur réelle dans la période 1995-2010, comme le montre la figure II. La croissance a été particulièrement forte au chapitre des contributions aux autres ressources pour le développement, qui ont dépassé en 2010 quatre fois et demie leur montant en valeur réelle de 1995, soit une augmentation annuelle moyenne de 10,5 %. Cette vigoureuse croissance des ressources autres que de base offre un contraste saisissant avec la modeste croissance annuelle moyenne de 0,6 % en valeur réelle enregistrée pour les ressources de base.

57. Entre 1995 et 2005, les contributions au portefeuille d'APD des Nations Unies (hors ressources locales) ont augmenté plus rapidement en valeur réelle que le total de l'APD globale mais aussi de l'APD multilatérale de base. Pourtant, après 2005, le financement du portefeuille d'APD des Nations Unies s'est mis à progresser pour la première fois à un rythme annuel légèrement inférieur au total des flux d'APD rapportés par le CAD/OCDE. Entre 2007 et 2010, les contributions au portefeuille d'APD du système des Nations Unies pour le développement a augmenté globalement de 15 % en valeur cumulée réelle, avec une augmentation de 2 % et 21 % respectivement pour les composantes ressources de base et autres ressources, toujours en valeur réelle.

Figure II  
**Activités opérationnelles de développement des Nations Unies 1995-2010**  
**Changement réel sur la période**

(En milliards de dollars de 2009, évolution en pourcentage par rapport à 1995)



### Accentuation du déséquilibre entre ressources de base et autres ressources

58. Le déséquilibre entre les contributions aux ressources de base et les contribution aux autres ressources du portefeuille d'APD s'est encore accentué entre 2007 et 2010, et la part des ressources de base s'est contractée de 29 % à 26 %. En ce qui concerne les activités de développement seulement, le montant total des contributions a augmenté de 8 % en valeur réelle entre 2007 et 2010, les composantes ressources de base et autres ressources affichant des scores de -3 % et 13 %, respectivement, également en valeur réelle. En conséquence, la part des contributions aux ressources de base pour les activités de développement est passée de 33 % en 2007 à 30 % en 2010. Le ratio des contributions des pays du CAD/OCDE aux ressources de base au titre des activités de développement du système des Nations Unies a également diminué, passant de 47 % en 2007 à 43 % en 2010.

59. Selon les données préliminaires de 2011, les contributions des pays du CAD/OCDE aux ressources de base du système des Nations Unies pour le développement ont diminué de quelque 9,0 % en valeur réelle par rapport à 2010. Cette contraction attendue en 2011 succède à la baisse de 2,6 % en valeur réelle enregistrée en 2010, alors entièrement au chapitre des activités d'aide humanitaire. Ce déclin doit être vu dans le contexte de la baisse de 2,7 % du volume global de l'APD globale des pays du CAD/OCDE en 2011. Selon le CAD, cette diminution traduit les contraintes budgétaires de plusieurs de ses membres, contraintes qui ont pesé sur leurs budgets d'APD. La diminution des contributions aux ressources de base du système des Nations Unies pour le développement est encore plus nette si l'on songe au montant global de l'aide multilatérale des pays membres du CAD, qui a augmenté de 1,2 % en 2011 par rapport à 2010.

60. L'estimation des contributions aux ressources autres que de base pour 2011 n'était pas encore disponible au moment de la rédaction du présent rapport. Le Département des affaires économiques et sociales prévoit de publier un état actualisé du financement en juin 2012, avant la session de fond du Conseil économique et social, y compris en ce qui concerne les contributions aux autres ressources.

**La question de la masse critique de ressources de base ne figure pas encore à l'ordre du jour des débats des organes directeurs des fonds et programmes**

61. Il convient de mentionner à cet égard que, dans sa résolution 64/289 sur la cohérence du système, l'Assemblée générale a invité les organes directeurs des fonds et programmes des Nations Unies à entamer de nouvelles consultations en vue de rechercher la meilleure façon de déterminer et de mobiliser la masse critique des ressources de base nécessaires à chaque fonds et programme pour s'acquitter de son mandat. Elle a précisé que la notion de masse critique pouvait notamment porter sur le volume des ressources suffisant à satisfaire les besoins des pays de programme et à produire les résultats prévus dans les plans stratégiques, y compris les coûts administratifs, de gestion et de programme.

62. Aucun conseil d'administration de fonds ou programme ne s'était encore saisi de la question de la masse critique des ressources de base au moment de la rédaction du présent rapport. Une consultation préliminaire sur le sujet a eu lieu lors du débat 2011 du Conseil économique et social consacré aux activités opérationnelles.

63. Dans son rapport sur l'analyse du financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies pour l'année 2010 (A/67/94-E/2012/80), le Secrétaire général a évoqué plus longuement la question de la masse critique de ressources de base ainsi que le potentiel d'autres modèles de financement tels que l'échelle indicative des contributions volontaires et une modalité d'annonce de contribution négociée afin de corriger le déséquilibre actuel entre contributions aux ressources de base et contributions aux autres ressources.

**Les contributions aux autres ressources restent fragmentées**

64. L'examen des principales modalités du financement de la composante autres ressources du portefeuille d'APD destiné aux activités de développement du système des Nations Unies montre qu'en 2010, quelque 89 % des contributions aux ressources autres que de base (y compris les ressources locales), provenaient de donateurs uniques et étaient affectées à des programmes ou projets déterminés. Les contributions aux mécanismes de financement commun tels que les fonds d'affectation spéciale multidonateurs, notamment les fonds thématiques et le fonds du programme « Unis dans l'action », ont représenté les 11 % restants, soit une modeste augmentation de 3 % par rapport à 2007. Le financement commun continue donc de représenter une part marginale du total des flux des ressources autres que de base. La prédominance des donateurs uniques et des contributions préaffectées à des projets précis reflète la grande fragmentation des contributions aux autres ressources et les conséquences qui s'ensuivent en termes d'augmentation des coûts de transaction.

65. Ainsi que noté lors d'examens antérieurs, la fragmentation croissante des contributions aux ressources autres que les ressources de base a eu pour corollaire une augmentation des coûts de transaction des entités des Nations Unies. Il faut par exemple négocier chaque accord de financement, assurer le suivi et la remontée des données financières et de programmation pour des centaines, voire de milliers de projets et rendre compte de leur exécution, se plier à des exigences extrêmement variées, d'où des coûts supplémentaires non négligeables qui n'entrent pas dans les systèmes opérationnels de base de l'Organisation. En conséquence, les entités gèrent les contributions supplémentaires grandes et petites dans des délais incompatibles avec leurs procédures administratives de base.

66. La croissance exponentielle des contributions à donateur unique affectées à des programmes ou projets déterminés signifie qu'une part toujours plus grande des aides fournies par l'intermédiaire du système des Nations Unies ne sont pas soumises au contrôle programmatique direct des organes directeurs des entités des Nations Unies.

#### **Les ressources de base subventionnent les autres ressources**

67. L'analyse des sources, des modalités et de la destination des contributions au portefeuille d'APD des Nations Unies montre que les ressources de base subventionnent les moyens d'appui et de gestion dont disposent les activités financées au moyen des autres ressources, malgré les appels répétés de l'Assemblée générale mettant en garde contre un tel subventionnement. La question de savoir dans quelle mesure ce subventionnement va à l'encontre des décisions adoptées par les organes directeurs est sujette à interprétation. Il existe une certaine ambiguïté dans les décisions quant au coût censé être intégralement recouvert, à savoir le coût intégral ou le coût différentiel<sup>10</sup>. Le principe du recouvrement intégral serait fondé sur le constat pragmatique selon lequel toutes les activités de programme, quelle que soit leur source de financement, bénéficient à égalité de tous les moyens techniques et opérationnels des entités. Appliquer ce principe sans autre considération nécessiterait d'établir un taux de recouvrement des dépenses au titre des autres ressources, qui est beaucoup plus élevé que le taux actuel<sup>11</sup>. Les travaux conduits entre 2007 et 2010 par un groupe de travail chargé, sous les auspices du GNUM et du Comité de haut niveau sur la gestion, d'harmoniser et rationaliser les pratiques et les classifications des dépenses en rapport avec les coûts de transaction et le recouvrement des dépenses n'ont pas donné de résultats concluants. Les travaux menés actuellement par le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP dans le cadre d'un autre exercice conjoint d'harmonisation du recouvrement des dépenses et en vue de la mise en place d'un cadre budgétaire intégré d'ici à 2014 pourraient donner l'élan nécessaire.

68. On pourrait également explorer, dans le cadre d'un débat plus général sur les flux de contributions au système des Nations Unies pour le développement, la question de savoir si une formule pourrait être trouvée pour inciter les pays donateurs à augmenter leurs contributions aux ressources de base en proposant des taux de recouvrement des dépenses différenciés pour les ressources autres que de base.

#### *Groupes et profils de pays*

69. La figure III donne une vue d'ensemble de la manière dont les dépenses afférentes aux programmes en 2010 ont été réparties entre les différents groupes de pays selon le niveau de revenu. Les pays à faible revenu ont représenté quelque

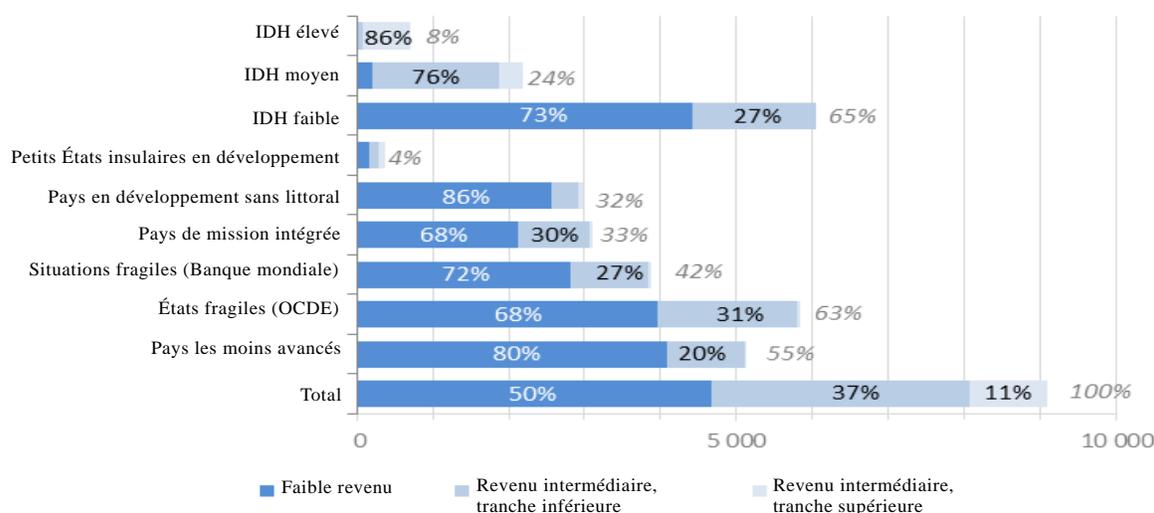
---

<sup>10</sup> Des dépenses fixes sont encourues quel que soit le volume des activités financées au moyen de ressources autres que de base; de plus, la modalité d'appui et de gestion communs appliquée à ces activités en garantit le suivi et la cohérence par rapport aux directives approuvées et aux plans stratégiques des organes directeurs.

<sup>11</sup> Appliquer le principe du recouvrement intégral des dépenses sans autre différenciation nécessiterait un taux de recouvrement de l'ordre de 15 %. L'application uniforme de ce texte libérerait quelque 556 millions de dollars de ressources de base pour des activités de programme, soit l'équivalent de quelque 23 % du volume actuel des activités du programme de base.

50 % du total des dépenses et les pays à revenu intermédiaire environ 48 %. Les pays les moins avancés ont représenté quelque 55 % du montant total des dépenses, soit 80 % pour les PMA à faible revenu et 20 % pour les PMA situés dans la tranche inférieure du revenu intermédiaire. Les pays à faible indice de développement humain (IDH) ont représenté quelque 65 % des dépenses, 73 % ayant été encourues dans des pays à faible revenu et 27 % dans des pays situés dans la tranche inférieure du revenu intermédiaire. Quelque 33 % du total des dépenses de développement concernent les pays/zones dits de mission intégrée, dans lesquels les opérations de maintien de la paix et les activités de développement des Nations Unies sont exécutées dans un cadre intégré.

Figure III  
**Activités opérationnelles de développement – dépenses afférentes aux programmes au niveau des pays – 9,3 milliards de dollars**



70. Depuis 2005, un certain nombre de pays de programme sont passés de la catégorie des pays à faible revenu à celle des pays à revenu intermédiaire. Dans son rapport sur l'analyse du financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies pour l'année 2010 (A/67/94-E/2012/80), le Secrétaire général a donné d'autres informations sur la manière dont cette reconfiguration s'est répercutée sur la répartition des dépenses entre les pays de programme.

#### *Répartition de la charge*

71. L'examen de la contribution des pays membres du CAD aux ressources de base pour le développement au regard de leur revenu national brut (exprimée par le ratio DEV/RNB) confirme que la charge reste inégalement répartie. Les 11 pays affichant un DEV/RNB supérieur au ratio médian (groupe A) ont apporté au total 1,8 milliard de dollars de contributions, soit 46 % des contributions de la CAD/OCDE aux ressources de base, alors que leur part du RNB total des pays du CAD était de 13 %. Les 11 pays situés sous le ratio médian (groupe B) ont également apporté quelque 47 % des contributions du CAD/OCDE aux ressources de base, mais pour une part

du RNB total de l'ordre de 81 %<sup>12</sup>. Aucun changement significatif n'est intervenu à cet égard durant la période 2007-2010. Ce partage inégal de la charge est d'autant plus significatif que les ressources de base subventionnent la mise à disposition des moyens d'appui et de gestion utilisés pour les activités financées au moyen d'autres ressources.

#### *Prévisibilité*

72. Les éléments de prévisibilité, de fiabilité et de stabilité du financement peuvent être déterminés en analysant les fluctuations réelles des contributions et leur incidence sur la disponibilité des ressources dans une période donnée. Les analyses effectués sur les six années de la période 2005-2010 couvrent les entités qui totalisent à elles toutes plus de 80 % des ressources destinées aux activités de développement. Toutes les entités sauf deux ont enregistré une croissance de leurs flux de financement au cours de ces six ans. Une analyse plus détaillée de chaque entité a montré toutefois que l'instabilité des contributions individuelles avait été en réalité beaucoup plus prononcée que ce que laissent supposer les tendances générales. Les fluctuations des contributions individuelles sont encore plus marquées pour les autres ressources que pour les ressources de base. Cette volatilité accrue traduit le fait que quelque 80 % des contributions aux autres ressources (sauf ressources locales) sont faites par des donateurs uniques pour des programmes ou projets spécifiques. Pourtant, en vertu du règlement financier et des règles de gestion financière applicables, les contributions aux autres ressources sont censées être versées à l'avance sous forme d'accords de financement officiels, même si en réalité elles sont généralement versées par tranches. Cette modalité apporte en fait une certaine prévisibilité et stabilité au programme ou projet en question une fois que les accords de financement ont été signés.

73. Malgré une croissance cumulée généralement positive, les organisations ont encore des problèmes avec la prévisibilité, la fiabilité et la stabilité des contributions des donateurs individuels. Les fluctuations des contributions des donateurs peuvent être considérables, notamment du fait de la volatilité des taux de change. Leur effet combiné sur l'ensemble des ressources disponibles n'a pourtant pas été négatif. Il semble toutefois évident que cette stabilité relative intervenant dans une période de croissance générale est davantage le fruit du hasard que le résultat d'un système de financement en bon état de fonctionnement doté de mécanismes permettant de faire face aux problèmes inhérents à une lourde dépendance vis-à-vis des contributions volontaires annuelles.

74. Pour conclure, la tendance longue des contributions au portefeuille d'APD des Nations Unies a évolué positivement, mais la croissance a concerné presque exclusivement les contributions aux ressources autres que de base, versées surtout par des donateurs uniques pour des programmes et projets spécifiques, d'où une fragmentation croissante des activités opérationnelles de développement. Plusieurs grands objectifs généraux figurant dans la résolution 62/208 de l'Assemblée générale sur l'examen triennal complet et la résolution 64/289 sur la cohérence du système ne sont pas encore atteints, notamment celui qui consiste à accroître la part des ressources de base dans les contributions aux ressources du système des Nations Unies pour le développement. De plus, les ressources de base continuent de subventionner des dépenses d'appui et de gestion bénéficiant à des activités

---

<sup>12</sup> Ce qui laisse 7 % des contributions et 6 % du RNB pour les pays affichant un ratio médian.

financées au moyen des autres ressources. Par ailleurs, les conseils d'administration des fonds et programmes ne se sont pas encore penchés à ce jour sur la question de la masse critique des ressources de base; la répartition des contributions des donateurs du CAD aux ressources de base reste très inégale et la prévisibilité des ressources globales ne s'est pas améliorée depuis l'adoption de la résolution sur l'examen triennal complet en 2007.

#### **IV. Renforcer le fonctionnement du système des Nations Unies pour le développement**

75. Assurer la cohérence du système consiste à répondre aux besoins et priorités des pays – et aux objectifs de développement arrêtés au niveau international – de manière plus rationnelle. Il s'agit de faire en sorte que le système des Nations Unies dans son ensemble contribue au développement plus efficacement que ne le ferait la somme des différents éléments qui le composent. Il faut à cette fin tirer parti des capacités de tous les organismes et recenser et mettre à profit les possibilités de synergie et les complémentarités qui se renforcent mutuellement, en vue d'accroître l'efficacité des activités menées par les entités des Nations Unies au service du développement. Au cours des 60 dernières années, les États Membres ont régulièrement mis en évidence ce défi et ont tenté de le relever.

76. Le système des Nations Unies a été bâti à partir d'institutions spécialisées indépendantes, dont les relations avec l'Organisation étaient régies par un ensemble d'accords officiels. Au fil des années, de nombreuses autres entités ont vu le jour, chacune étant dotée d'une identité distincte et semi-indépendante ne correspondant à aucun modèle préalablement établi.

77. Au milieu des années 90, une approche radicalement différente a été adoptée en vue de promouvoir la cohérence à l'échelle du système. La réorganisation menée en 1997 dans le but d'intensifier la coopération entre programmes a conduit, entre autres initiatives, à la création du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD)<sup>13</sup>, au renforcement du système de coordonnateurs résidents, comprenant notamment les équipes de pays des Nations Unies, et à l'adoption des bilans communs de pays et du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, qui constituent les fondements de l'élaboration de programmes et d'analyses de la situation en matière de développement communes à l'échelle nationale.

78. Dans le cadre de l'application du Document final du Sommet mondial de 2005, le concept et l'initiative pilote « Unis dans l'action » ont été introduits (voir le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies, A/61/583). Les pays ayant adopté cette approche à titre expérimental et sur une base volontaire (une trentaine à ce jour) mettent en commun les enseignements tirés de leur expérience dans le cadre d'une série de conférences intergouvernementales organisées depuis 2007 à Maputo, Kigali, Hanoï, Montevideo et bientôt Tirana. Ces échanges ont été encouragés dans le cadre de l'examen triennal complet de 2007 (A/62/73-E/2007/52).

---

<sup>13</sup> Le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) est l'une des trois composantes du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), les deux autres étant le Comité de haut niveau sur les programmes et le Comité de haut niveau sur la gestion.

79. En 2007, l'Assemblée générale a décidé qu'il convenait d'engager des consultations intergouvernementales sur la cohérence des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Ce processus a abouti à l'adoption en juillet 2010 de la résolution 64/289 sur la cohérence du système des Nations Unies, qui a donné lieu, entre autres initiatives, à l'établissement d'ONU-Femmes à la suite du regroupement des mandats normatifs et opérationnels de quatre entités s'occupant de la problématique hommes-femmes.

80. D'après un sondage récemment réalisé aux fins du présent rapport, plus de 70 % des coordonnateurs résidents et membres des équipes de pays des Nations Unies estiment que le système des Nations Unies est plus cohérent aujourd'hui qu'il ne l'était il y a quatre ans, quoiqu'à des degrés variables. De même, près de 85 % des gouvernements des pays de programme ont indiqué que le système des Nations Unies pour le développement correspondait mieux aux besoins de leur pays qu'il y a quatre ans.

81. Si le système des Nations Unies pour le développement a amélioré sa cohérence interne depuis le dernier examen complet des activités décidé par l'Assemblée générale en 2007, il faut, pour parvenir à un plus haut degré de performance, assimiler et intégrer les enseignements tirés de l'évaluation indépendante des pays ayant adopté à titre expérimental l'approche « Unis dans l'action ». Dans son nouveau Programme d'action pour les cinq prochaines années, le Secrétaire général a fait part de son intention de passer à une deuxième étape de l'initiative « Unis dans l'action », qui mettrait l'accent sur la gestion axée sur les résultats, l'application renforcée du principe de responsabilité et l'amélioration des résultats.

82. Comme il a été souligné dans l'examen triennal complet de 2007, c'est aux autorités nationales qu'il incombe en premier lieu de coordonner toutes les formes d'assistance extérieure, y compris l'appui apporté par des organismes des Nations Unies. Le système des Nations Unies doit faire en sorte que l'appui qu'il apporte soit aussi cohérent, efficace et efficient que possible. La promotion et l'obtention de la cohérence à l'échelle du système dépend en grande partie du fonctionnement de trois mécanismes de coordination essentiels : le système des coordonnateurs résidents (y compris au niveau régional et au siège), le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et les services administratifs communs au niveau national. Ces mécanismes sont évalués ci-après, ainsi que le coût de la coordination au sein du système des Nations Unies pour le développement. La question de la cohérence du système est en outre abordée plus en détail dans le contexte des activités du système des Nations Unies dans les pays en transition.

## **A. Système des coordonnateurs résidents des Nations Unies**

83. Au paragraphe 14 d) de sa résolution 2011/7, le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général de veiller particulièrement, dans l'établissement de son rapport sur l'examen quadriennal complet sur les activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, à évaluer le fonctionnement du système des coordonnateurs résidents, notamment son aptitude à représenter et à soutenir l'ensemble du système des Nations Unies au niveau des pays, dans le respect des priorités nationales en matière de développement et, au besoin, formuler des recommandations sur les mesures à prendre à cet égard.

84. Le système des coordonnateurs résidents est de plus en plus reconnu comme l'un des moteurs de la cohérence à l'échelle du système des activités opérationnelles de développement<sup>14</sup>. En s'appuyant sur un bureau chargé de la coordination, le coordonnateur résident a pour mission de contribuer de manière décisive à la coordination des activités opérationnelles des Nations Unies (ainsi qu'indiqué dans l'examen triennal complet de 2007). Il doit diriger les efforts visant à recenser et mettre à profit les possibilités de synergie des programmes et des activités opérationnelles pour ce qui est de l'action menée par les entités des Nations Unies à l'échelle nationale. Il s'ensuit qu'il doit s'employer à promouvoir l'ensemble des services et des compétences spécialisées existant dans le système des Nations Unies, y compris dans les organismes non résidents<sup>15</sup>. Le coordonnateur résident contribue également à mobiliser les ressources nécessaires au PNUAD, dont il coordonne la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation, ainsi que l'établissement des rapports correspondants, destinés notamment aux gouvernements.

Encadré 2

**Quelques grandes étapes du système de coordonnateurs résidents des Nations Unies depuis 2007**

- Adoption par le GNUD des fonctions des coordonnateurs résidents et de la note d'orientation sur les relations entre les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies
- Amélioration du système de sélection, de recrutement et de formation des coordonnateurs résidents, avec notamment le renforcement du Centre d'évaluation des coordonnateurs résidents
- Progrès dans la mise en œuvre du cadre de gestion et de responsabilisation pour le système de développement et de coordonnateurs résidents des Nations Unies
- Augmentation de 31 % à 35 % du pourcentage de femmes parmi les coordonnateurs résidents

85. Le coordonnateur résident est le représentant désigné du Secrétaire général. Il occupe également les fonctions officielles de représentant résident du PNUD et, dans respectivement 72 %, 25 % et 10% des pays de programme, celles de responsable désigné de la sécurité, de coordonnateur de l'assistance humanitaire et de représentant spécial adjoint du Secrétaire général.

86. Le coordonnateur résident est généralement nommé coordonnateur de l'assistance humanitaire dans des pays en proie à une crise humanitaire et

<sup>14</sup> Parmi les 130 coordonnateurs résidents des Nations Unies actuellement en fonctions, tous sont également représentants résidents du PNUD; 93 sont en outre responsables désignés de la sécurité; 32 coordonnateurs de l'assistance humanitaire; 11 représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général et coordonnateurs de l'assistance humanitaire; 3 représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général; 1 représentant exécutif du Secrétaire général et 2 coordonnateurs désignés pour les questions de sécurité.

<sup>15</sup> Pour apporter le soutien nécessaire au coordonnateur résident à cette fin, un mécanisme spécial d'appui a été mis en place pour les organismes non résidents dans le cadre de la gestion et de la responsabilisation.

représentant spécial adjoint du Secrétaire général dans les missions/zones intégrées. Dans certains endroits, le coordonnateur résident est également Directeur du Centre d'information des Nations Unies. Le système de coordonnateurs résidents fonctionne à plusieurs niveaux et fait intervenir des dispositifs de supervision gouvernementaux et intergouvernementaux et des mécanismes de coordination aux sièges ainsi qu'aux niveaux régional et national.

87. Le PNUD gère le système des coordonnateurs résidents pour le compte du système des Nations Unies, en suivant les orientations fixées par tous les organismes, et rend compte à ces derniers par l'intermédiaire du GNUM. Le GNUM a adopté à cet égard un cadre de gestion et de responsabilisation pour le système de développement et de coordonnateurs résidents des Nations Unies<sup>16</sup>. Ce système prévoit également un « cloisonnement des fonctions » au sein du PNUD. L'objectif est de prévenir les conflits d'intérêts entre les fonctions du PNUD relatives à ses programmes, c'est-à-dire au rôle de l'organisme en tant que partenaire de développement, et les fonctions de coordination dont il s'acquitte au nom du système des Nations Unies pour le développement et à l'appui de ce dernier.

**La coordination fondée sur la participation volontaire entraîne des difficultés pratiques, notamment en ce qui concerne l'obligation de répondre des résultats à l'échelle du système**

88. Si l'Assemblée générale est le mécanisme intergouvernemental de plus haut niveau chargé de formuler et d'évaluer les politiques relatives aux questions économiques, sociales et apparentées, chacun des organismes du système dispose, sur le plan juridique ou en pratique, d'un certain degré d'indépendance. Les institutions spécialisées sont indépendantes sur le plan juridique. Bon nombre des fonds, programmes et autres entités qui rendent compte de leurs activités à l'Assemblée et au Secrétaire général sont semi-indépendants, car ils disposent d'un organe directeur distinct, qui joue un rôle essentiel dans le financement de leurs activités. Du fait de ces arrangements structurels, la coordination et la cohérence à l'échelle du système des activités opérationnelles de développement dépendent de l'engagement et de la participation volontaire des différents organismes.

89. Alors même que la cohérence du système des Nations Unies pour le développement s'est améliorée, il appartient avant tout à chaque organisme et non à l'ensemble du système d'assumer ses responsabilités. Si la plupart des entités acceptent de modifier dans une certaine mesure leur stratégie en vue d'améliorer les résultats globaux du système des Nations Unies et des gouvernements auxquels celui-ci apporte son soutien, elles sont limitées par les responsabilités qui leur incombent à l'égard de leur organe directeur respectif. De par sa nature verticale et son manque d'harmonisation, le système de financement actuel, ainsi que les obligations qui en résultent en matière de compte à rendre, renforcent cette contrainte.

---

<sup>16</sup> Le cadre de gestion et de responsabilisation se fonde sur le principe selon lequel le coordonnateur résident serait accrédité auprès des autorités nationales et reconnu par elles, aurait les mêmes responsabilités envers tous les organismes représentés dans les équipes de pays des Nations Unies et les traiterait à égalité, appuierait toute la famille des Nations Unies et coopérerait avec les autorités nationales à la réalisation des priorités de développement nationales. Le coordonnateur résident tirerait donc son autorité de la reconnaissance expresse, par chaque organisme, de son rôle de positionnement stratégique des Nations Unies dans le pays et pourrait, le cas échéant, avoir accès aux ressources techniques des différents organismes.

90. L'évaluation indépendante de la mise en œuvre expérimentale de l'initiative « Unis dans l'action » a également indiqué que la prédominance, aux niveaux national et régional ainsi qu'aux sièges, des systèmes de responsabilisation du personnel propres à chaque organisme constituait un obstacle majeur à la pleine application du principe d'unité d'action à l'ensemble du système. Il est donc d'autant plus important que le coordonnateur résident soit doté de solides qualités de dirigeant et des compétences nécessaires pour mobiliser l'équipe de pays des Nations Unies autour de ses résultats collectifs.

**La coordination dépend en grande partie des qualités de dirigeant du coordonnateur résident**

91. D'après le sondage réalisé auprès des pays de programmes, et dans le contexte de la réduction du volume de travail imparti aux partenaires nationaux, un nombre significatif de gouvernements (60 %) estiment qu'il est très important de regrouper la présence des Nations Unies dans les pays sous la direction d'une seule personne qui rendrait compte de l'ensemble de l'appui apporté par les entités des Nations Unies. Il semble donc qu'un nombre important de gouvernements de pays bénéficiaires soient favorables au renforcement du rôle de coordination de l'appui apporté par le système des Nations Unies qui incombe au coordonnateur. Ce constat n'est pas nouveau, plusieurs rapports antérieurs sur la réforme des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies ayant abouti à la même conclusion (le plus récent est le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies, A/61/583).

92. La capacité du coordonnateur résident à exercer des fonctions de direction à l'échelle d'un pays ne se fonde pas sur des pouvoirs définis officiellement mais plutôt sur les modalités opérationnelles de chaque entité ainsi que sur les directives du GNUM relatives au fonctionnement du système de coordonnateurs résidents et des équipes de pays des Nations Unies. Les coordonnateurs résidents doivent donc s'efforcer d'assurer la cohérence générale des programmes d'activités opérationnelles de développement alors même que la participation des divers organismes est facultative, que les moyens de financement manquent de souplesse et que les décisions doivent être prises par consensus. À cet égard, il ressort du sondage réalisé auprès des coordonnateurs résidents et des membres des équipes de pays des Nations Unies que l'efficacité du système de coordonnateurs résidents à l'échelle d'un pays dépend en grande partie des aptitudes de dirigeant du titulaire du poste, ainsi que du degré d'engagement des différents représentants des entités des Nations Unies sur le terrain. Cet avis a également été fréquemment entendu lors de visites effectuées dans des pays de programme ainsi que d'entretiens réalisés avec de nombreux membres des équipes de pays des Nations Unies dans le cadre de l'élaboration du présent rapport. Plusieurs études menées il y a quelques années par le GNUM et le Bureau de la coordination des activités de développement dans le cadre d'un programme de gestion des aptitudes ont également abouti à la même conclusion.

93. Il ressort des études précédemment mentionnées que, de l'avis général, le renforcement du rôle de coordination de tous les membres de l'équipe de pays qui incombe au coordonnateur résident permettrait d'améliorer la cohérence du système à l'échelle des pays et de réduire le volume de travail des partenaires nationaux.

94. Presque tous les membres des équipes de pays interrogés sont également convenus qu'il était essentiel, pour renforcer la cohérence de l'action menée à l'échelle d'un pays, que les sièges des différents organismes envoient à leur représentant sur le terrain des signaux plus fermes et plus rationnels. Il semble donc qu'il existerait au sein des entités des divergences de vues quant à l'importance à accorder à la coordination et à la cohérence à l'échelle nationale de l'action du système des Nations Unies.

95. De nombreux gouvernements de pays de programmes et partenaires de développement sont favorables à l'idée de renforcer le pouvoir d'action des coordonnateurs résidents, car ils y voient un moyen de réduire les coûts de transaction tout en améliorant la cohérence et l'appropriation nationale des activités de développement des organismes des Nations Unies. À l'heure actuelle, le coordonnateur résident n'a cependant aucune autorité hiérarchique sur les membres de l'équipe de pays des Nations Unies ni aucun pouvoir de décision quant à l'affectation des ressources de ces derniers, si bien que son rôle de direction n'est pas officiellement reconnu.

96. Plus de la moitié des personnes interrogées dans le cadre du sondage effectué auprès des coordonnateurs résidents et des équipes de pays des Nations Unies estiment que le renforcement des capacités des bureaux des coordonnateurs résidents permettrait véritablement d'accroître la cohérence de l'action menée à l'échelle des pays. Environ 92 % des coordonnateurs résidents sont du même avis. L'étude récemment réalisée par le GNUD sur la gestion et l'application du principe de responsabilité a également mis en évidence le rôle décisif des bureaux des coordonnateurs résidents en matière d'appui au rôle de direction exercé par le coordonnateur résident.

97. Le soutien apporté par les sièges des organismes et les structures d'appui régionales est considéré par les représentants présents sur le terrain comme moins important que les capacités en place dans les pays. C'est ce qui apparaît également dans d'autres études et dans les entretiens avec des membres des équipes de pays des Nations Unies réalisés aux fins de l'élaboration du présent rapport, d'où il ressort généralement que le coordonnateur résident ne peut s'acquitter de ses fonctions s'il ne dispose pas d'un bureau doté de moyens adéquats. Ce constat est peut-être lié au fait que le soutien apporté à l'échelle régionale ainsi que par les sièges des organismes n'est pas jugé assez important pour jouer un rôle essentiel sur le terrain. Il est donc généralement nécessaire que les bureaux des coordonnateurs résidents bénéficient d'une structure d'appui plus robuste, en particulier dans les pays en transition et les situations complexes sur le plan politique.

98. Il faut en particulier renforcer peut-être les moyens des bureaux des coordonnateurs résidents dans les domaines suivants : suivi et évaluation, gestion axée sur les résultats, capacités statistiques et compétences spécialisées permettant d'analyser les questions plus générales d'économie politique aux niveaux national, régional et sous-régional. En l'absence d'organisme chef de file, on peut également envisager de nommer dans les bureaux des coordonnateurs résidents des spécialistes des questions intersectorielles, en fonction des besoins des équipes de pays.

*La mise en œuvre du système de coordonnateurs résidents diffère selon les situations*

99. De manière générale, le système de coordonnateurs résidents a été adapté aux considérations pratiques propres à chaque pays de programme. Certaines catégories générales ont fait leur apparition, comme par exemple celles des pays de l'initiative « Unis dans l'action » et des pays en situation de crise ou en transition. Mais, même au sein de ces différents groupes, l'application des directives fondamentales du système de coordonnateurs résidents peut différer considérablement d'un pays à l'autre. Le modèle du bureau conjoint a été mis en œuvre à titre expérimental dans un seul pays<sup>17</sup>. S'il a permis de réduire les coûts, il présente aussi plusieurs inconvénients, ayant principalement trait aux systèmes d'appui et aux difficultés des organismes à adapter les processus de leur siège à un seul bureau. Il convient d'évaluer les résultats du modèle de bureau conjoint et de déterminer si ce modèle peut convenir à des pays bénéficiant de programmes de plus petite taille. D'autres dispositifs visant à faciliter la coordination du système des Nations Unies, comme les groupes thématiques, offrent également des possibilités à cet égard.

**De l'avis général des membres des équipes de pays des Nations Unies, le cloisonnement des fonctions pourrait encore être amélioré**

100. Il convient de continuer à renforcer le cloisonnement entre les fonctions institutionnelles et systémiques du PNUD et le système de coordonnateurs résidents. Plusieurs possibilités ont été proposées à cet égard. L'Assemblée générale a demandé au PNUD de recruter un plus grand nombre de directeurs de pays chargés, entre autres, de la mobilisation de ressources spécifiques et de la gestion des programmes du PNUD<sup>18</sup>. Bon nombre des coordonnateurs résidents estiment cependant qu'il serait difficile de fonctionner sans l'appui considérable apporté par le PNUD, qui demeure le fondement principal de la présence des Nations Unies sur le terrain. D'autres approches de gestion du système des coordonnateurs résidents nécessiteraient assurément des ajustements et présenteraient des difficultés en matière de financement.

101. Malgré les progrès réalisés en ce qui concerne le renforcement de l'appropriation commune du système de coordonnateurs résidents dans les pays pilotes de l'initiative « Unis dans l'action », notamment grâce à la nomination des directeurs de pays du PNUD, les membres des équipes de pays des Nations Unies ont fait part de leurs réserves quant au cloisonnement des fonctions lors de l'évaluation indépendante.

102. L'approbation par le GNUD du cadre de gestion et de responsabilisation a donné lieu à des directives plus détaillées sur le fonctionnement du système de coordonnateurs résidents et des équipes de pays<sup>19</sup>. Du fait de la modification récente de leurs fonctions, les coordonnateurs résidents disposent également d'un

<sup>17</sup> Un bureau conjoint réunit plusieurs organismes travaillant sous la direction d'un représentant des Nations Unies (pour les fonds et programmes) qui est également le coordonnateur résident, autour d'un programme commun, d'un seul budget-programme et de services d'appui partagés. Un bureau unifié ou conjoint diffère par une caractéristique fondamentale d'une Maison des Nations Unies : cette dernière réunit dans un même bâtiment plusieurs organismes ayant chacun leur propre représentant et leurs propres services d'appui.

<sup>18</sup> On compte actuellement au PNUD 51 directeurs de pays.

<sup>19</sup> Approuvées en août 2008.

certain pouvoir supplémentaire, quoique restreint, pour ce qui est du choix des orientations stratégiques à l'échelle du pays et de l'allocation des ressources communes disponibles en l'absence de consensus au sein de l'équipe de pays.

103. Il y a cependant lieu de penser que les nouvelles dispositions établies par le GNUD, qui figurent dans le cadre de gestion et de responsabilisation, n'ont pas encore été systématiquement mises en œuvre par toutes les entités des Nations Unies, y compris certains représentants sur le terrain membres des équipes de pays. Il faudra, pour mettre en œuvre le cadre de gestion et de responsabilisation, que toutes les parties concernées – les coordonnateurs résidents et les membres des équipes de pays, ainsi que les sièges des organismes – s'acquittent des engagements pris. Dans certains cas, les dispositions du cadre n'ont peut-être pas encore été mises en œuvre car tout changement nécessite un certain temps. On peut peut-être aussi imputer une certaine réticence à appliquer des mesures adoptées au niveau central alors que leurs effets ne se feront véritablement sentir à l'échelle des pays que plus tard. La difficulté à pousser les changements à travers les différentes couches du système des Nations Unies a également pu jouer un rôle.

104. Cette vision des résultats du cadre de gestion et de responsabilisation est confirmée par les conclusions du sondage réalisé auprès des coordonnateurs résidents et membres des équipes de pays : seules 37 % des personnes interrogées ont estimé que la mise en œuvre intégrale du cadre contribuerait véritablement à améliorer la cohérence du système à l'échelle des pays dans les quatre ans à venir<sup>20</sup>. La cohérence de l'action menée à l'échelle d'un pays est en effet considérée comme limitée quand l'obligation de rendre compte est verticale plus qu'horizontale, ainsi que cela est ressorti des entretiens avec les coordonnateurs résidents et les membres des équipes de pays. Certaines entités des Nations Unies estiment en outre que nommer un directeur de pays ou doter un représentant résident adjoint de pouvoirs supplémentaires constitue un progrès mais ne suffit pas à remédier aux conflits d'intérêts qui leur semblent exister. Il convient de veiller à ce que la mise en œuvre du cadre soit examinée régulièrement au GNUD, à l'échelle régionale ainsi qu'aux sièges, et que des mesures correctives soient prises si besoin est.

*Les décisions prises doivent être systématiquement mises en œuvre*

105. Dans certaines de ses décisions, l'Assemblée générale a demandé que les coordonnateurs résidents ou les équipes de pays examinent au niveau national les activités de fond et les documents relatifs aux projets des organismes, avant leur présentation pour approbation aux sièges respectifs (voir résolution 50/120, par. 41 et 42). Ces décisions ne semblent pas avoir été systématiquement appliquées par les équipes de pays. Leur mise en œuvre contribuerait cependant à l'application de la décision 2011/7 du Conseil économique et social, selon laquelle les organismes des Nations Unies devraient continuer à renforcer les liens existant entre leurs programmes et projets spécifiques et le plan-cadre des Nations Unies pour le développement. Il a également été décidé dans la résolution 50/120 qu'il convenait d'élaborer des formules permettant d'évaluer l'apport des fonctionnaires à la coordination des activités du système des Nations Unies [voir par. 37 c)]. Les

---

<sup>20</sup> Dans les pays où l'initiative « Unis dans l'action » a été mise à l'essai et ceux qui ont volontairement adopté cette approche, 47 % des coordonnateurs résidents et membres des équipes de pays estiment que la mise en œuvre intégrale du cadre contribuerait véritablement à améliorer la cohérence du système à l'échelle des pays dans les quatre ans à venir.

dispositifs actuellement en place à l'échelle des pays permettent aux représentants des organismes de participer à l'évaluation du coordonnateur résident mais ce dernier n'est pas en mesure d'évaluer en retour leur contribution au fonctionnement des équipes de pays, bien que cela soit prévu dans le cadre de gestion et de responsabilisation.

## **B. Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement**

106. Au paragraphe 14 k) de sa résolution 2011/7, le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général de veiller particulièrement, dans l'établissement du rapport sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, « à évaluer les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement afin de déterminer, entre autres, s'ils sont conformes aux priorités des pays, s'ils sont axés sur les objectifs de développement arrêtés au niveau international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement, et si le dispositif est efficace, en s'appuyant sur l'étude conduite par le Groupe des Nations Unies pour le développement ».

### Encadré 3

#### **Quelques grandes étapes du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement depuis 2007**

- Cinq équipes de pays des Nations Unies ont élaboré des descriptifs de programme commun de pays
- Les directives de 2010 relatives à l'élaboration du Plan-cadre favorisent la participation renforcée des organismes non résidents, des organismes spécialisés et de la société civile à la programmation par pays
- Le cadre d'accélération de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement conçu par le GNUM a été mis à l'essai dans 10 pays pilotes
- Le GNUM a adopté les outils et méthodes élaborés en vue d'intégrer la réduction des risques de catastrophe, le changement climatique, la viabilité environnementale et l'approche axée sur les droits de l'homme dans les programmes de pays
- Une feuille de résultats concernant l'égalité entre les sexes a été introduite dans le Plan-cadre

107. En présentant la série de réformes de 1997 visant à renforcer l'efficacité du système des Nations Unies au XXI<sup>e</sup> siècle (voir A/51/950), le Secrétaire général a souligné les liens existant entre la paix et la sécurité, la réduction de la pauvreté, le développement durable et la promotion et le respect des droits de l'homme. C'est en réponse à l'appel qu'il a lancé en faveur d'une vision cohérente et d'une stratégie visant à uniformiser l'approche des objectifs de développement fixés au niveau national que le bilan commun de pays (BCP) et le PNUAD ont été adoptés en tant qu'outils stratégiques de planification du système des Nations Unies.

108. La structure du PNUAD repose essentiellement sur un ensemble d'outils conçus aux fins ci-après :

- a) Analyser le contexte du pays (bilan commun de pays)<sup>21</sup>;
- b) Gérer à l'échelle nationale la planification stratégique et l'établissement des priorités au sein du système des Nations Unies (processus d'élaboration du PNUAD);
- c) Encourager l'engagement du système des Nations Unies comme un tout, en association avec le bureau de la coordination de l'aide ou d'autres organes gouvernementaux du pays de programme (relève également du processus d'élaboration du PNUAD);
- d) Prévenir les doubles emplois et favoriser la synergie entre les entités du système des Nations Unies dans la phase de mise en œuvre des programmes et des projets;
- e) Renforcer l'établissement de rapports et la responsabilisation au service des résultats (cadre de résultats et processus d'examen/évaluation du plan-cadre durant la mise en œuvre).

109. Le PNUAD est souvent considéré comme une possibilité offerte à l'équipe de pays des Nations Unies d'aider les gouvernements à faire progresser l'application des normes, règles et modalités de développement arrêtées au niveau international par l'ONU lorsqu'ils établissent leurs programmes et stratégies de développement nationaux. Ce dispositif permet également à l'équipe de pays de dialoguer sur les approches par programme et les priorités définies par les organismes du système des Nations Unies avec les organismes non résidents, les organisations de la société civile, le secteur privé et les donateurs bilatéraux. Grâce au PNUAD, il est également possible d'aligner les activités des différents organismes du système des Nations Unies avec les priorités du pays hôte, en faisant fond sur les atouts de chacun. Toutefois, les PNUAD n'ont pas toujours permis la participation des organismes non résidents et certains ont appuyé les pays de programme en parallèle et en sus du PNUAD.

**Le PNUAD a renforcé l'alignement de l'appui du système des Nations Unies sur les besoins et priorités du développement national et sur les objectifs de développement arrêtés au niveau international**

110. Plus de 80 % des gouvernements s'accordent pour dire que les activités des organismes du système des Nations Unies sont dans l'ensemble mieux alignées sur les besoins et les priorités nationales du développement. On estime d'une manière générale que le PNUAD a contribué à améliorer cette cohérence. Cette conclusion est étayée par l'analyse des évaluations du PNUAD, par les conclusions de l'évaluation indépendante de l'initiative « Unis dans l'action » et des évaluations nationales.

---

21

111. Ce constat cadre également avec les conclusions du sondage conduit auprès des coordonnateurs résidents et des membres des équipes de pays des Nations Unies, qui estiment presque unanimement que les programmes des Nations Unies semblent de plus en plus souvent conçus pour répondre aux priorités fixées par le pays destinataire.

112. Les pays de programme, quel que soit leur niveau de revenu, considèrent pour leur part que l'appui à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement est un élément primordial de l'action de l'ONU, et notamment du PNUAD, au service de leur programme et de leur stratégie nationale de développement.

**En dépit de leur engagement souvent limité dans le processus du PNUAD, les gouvernements attachent plus de prix à cet outil qu'au système des Nations Unies pour le développement lui-même**

113. Bien que les directives relatives à l'élaboration du PNUAD adoptées par le GNUM mettent en avant l'appropriation nationale comme principe fondamental, l'examen des évaluations de PNUAD cadre et les entretiens avec des membres des équipes de pays des Nations Unies font apparaître une image généralement contrastée du degré d'appropriation du dispositif par les gouvernements. Pourtant, quelque 80 % des gouvernements des pays de programme s'accordent à penser que le PNUAD a aidé le système des Nations Unies à obtenir de meilleurs résultats que si chaque entité avait planifié son appui séparément.

114. Une majorité de coordonnateurs résidents (65 %) s'accordent à penser que le plan-cadre a aidé le système des Nations Unies à parvenir à de meilleurs résultats que ceux qui auraient été obtenus si chaque entité avait planifié son appui séparément<sup>22</sup>. Les représentants des différents organismes de développement sur le terrain ont été beaucoup moins nombreux à partager cet avis<sup>23</sup>. Ainsi, les gouvernements des pays de programme sont plus enclins que les équipes de pays des Nations Unies à considérer le PNUAD comme un outil conçu pour favoriser la cohérence et réduire les doubles emplois et la fragmentation des activités dans le système des Nations Unies.

**L'objectif du PNUAD ne cesse d'évoluer en fonction des demandes des pays de programme**

115. L'examen de plus de 40 évaluations ainsi que l'analyse des chiffres comparés de la planification financière et des dépenses effectives portant sur un échantillon de pays de programme donnent à penser que le PNUAD n'a pas systématiquement servi d'outil permanent de planification stratégique. Quelques signes récents montrent toutefois que la situation est peut-être en train de changer. Par exemple, les directives de 2010 du GNUM marquent une amélioration, avec notamment l'introduction de l'option du plan d'action et du cadre budgétaire commun afin de garantir la mise en œuvre efficace du PNUAD<sup>24</sup>. Un nombre croissant d'équipes de

<sup>22</sup> Dans le cadre de l'enquête conduite auprès des gouvernements de pays de programme, la notion de « meilleurs résultats » est liée à celle de « synergie », qui signifie que le système pris globalement a une valeur supérieure à l'addition de ses composantes.

<sup>23</sup> PNUD (26 %), UNICEF (13 %), PAM (12 %), OMS (28 %), FAO (14 %), UNESCO (21 %), ONUDI (12 %) et OIT (33 %).

<sup>24</sup> Le plan d'action du Plan-cadre, y compris le cadre budgétaire commun, consiste actuellement en un instrument de planification sur cinq ans. En réduisant cette durée à un an, on pourrait faire

pays des Nations Unies ayant élaboré un PNUAD après l'adoption des orientations de 2010 ont opté pour le plan d'action.

116. Il existe dans de nombreux pays de programme un écart notable entre la stratégie « voulue », telle qu'elle figure dans le descriptif de PNUAD, et la stratégie « obtenue », à savoir ce qui a été réellement apporté par les entités au terme de la période couverte par le PNUAD. L'écart n'a été réduit que dans une poignée de pays de programme où le PNUAD a servi à gérer l'intégration de la totalité de l'appui fourni par le système des Nations Unies dans un processus gouvernemental de planification stratégique. S'il a un cycle d'un an et sert à remplacer les instruments de planification spécifiques à chaque organisme, le plan d'action du PNUAD pourrait aider à éliminer l'écart entre stratégie « voulue » et stratégie « obtenue » et à assurer l'application efficace du Plan-cadre avec des coûts de transaction moins élevés.

117. En conséquence, le PNUAD pourrait s'avérer plus efficace comme cadre stratégique à moyen terme produisant des résultats à l'échéance que comme outil de planification de produits avec un horizon de cinq ans. Le descriptif du PNUAD pourrait donc être assorti d'un plan d'action annuel contenant des informations détaillées en termes de produits et d'activités.

118. Le processus du PNUAD permet de disposer d'un document unique regroupant stratégie et planification détaillée. Il s'agit de la modalité du « programme unique », à la fois plan-cadre d'aide au développement, plan d'action et cadre budgétaire commun.

119. Le remplacement des documents opérationnels des multiples organismes par un plan-cadre/plan d'action/cadre budgétaire commun assurerait la cohérence, l'harmonisation et la simplification des opérations du système des Nations Unies. Le plan d'action est un aperçu général de toutes les opérations de développement des organismes du système des Nations Unies dans le pays; il favorise ainsi l'appropriation nationale, la cohérence et la transparence. Il est articulé avec le cadre budgétaire commun qui évalue les ressources nécessaires au système des Nations Unies pour mettre en œuvre le programme. Une fois en place (en remplacement des instruments spécifiques aux organismes), le plan-cadre, le plan d'action et le cadre budgétaire commun sont des facteurs de cohérence et d'efficacité à l'échelle des pays en ce sens qu'ils réduisent la fragmentation et la course aux financements et renforcent les capacités d'élaboration d'approches stratégiques.

120. Lorsque ces instruments sont appliqués en parallèle avec des descriptifs de programme de pays propres aux organismes, comme c'est généralement le cas aujourd'hui, il s'ensuit des coûts de transaction élevés, tant pour les gouvernements que pour le système des Nations Unies. C'est la raison pour laquelle 88 % des gouvernements des pays de programme estiment qu'il faut continuer de rationaliser les processus et les instruments de programmation.

121. Le PNUAD ne s'est pas non plus avéré particulièrement efficace pour éviter le chevauchement d'activités et la course aux financements entre les entités. Quelque 62 % des pays à faible revenu sont entièrement (26 %) ou partiellement (36 %) de cet avis. Leurs gouvernements ont souligné que la cohérence préconisée par le

---

baisser les coûts de transaction et renforcer la transparence et l'efficacité de la programmation et de la mise en œuvre interorganisations.

PNUAD doit être la règle lors de l'exécution du programme. De nombreuses évaluations de PNUAD et l'évaluation indépendante de l'initiative « Unis dans l'action » pointent des préoccupations similaires.

### **Il faut renforcer la responsabilité des résultats du PNUAD devant les organes directeurs**

122. L'introduction de l'obligation de résultat dans le PNUAD et la planification stratégique a été dictée en partie par la nécessité de présenter des éléments factuels aux institutions, lesquelles doivent à leur tour faire rapport aux organes directeurs. Pourtant, la direction et les organes directeurs de l'ONU sont très peu demandeurs d'informations sur les résultats obtenus au niveau des PNUAD (à l'échelle du système)<sup>25</sup>. De la même façon, personne dans le système des Nations Unies n'est responsable devant les organes directeurs des résultats obtenus au niveau des PNUAD (à l'échelle du système)<sup>26</sup>. La question des évaluations des PNUAD est examinée en détail ci-après.

### **Les équipes de pays des Nations Unies explorent de plus en plus la possibilité de réduire les coûts de transaction liés aux programmes et sont vivement encouragées à rationaliser et harmoniser davantage les processus et instruments de programmation**

123. On estime généralement dans le système des Nations Unies que l'introduction du PNUAD a renchéri la plupart du temps les coûts de transaction des gouvernements et des entités, surtout en l'absence de réduction correspondante des processus/documents de programmation et des rapports exigés des différentes entités.

124. De nombreuses équipes de pays de programme cherchent activement à réduire ces coûts. Plus de 60 % des coordonnateurs résidents et des équipes de pays estiment que les mesures de programmes introduites ces quatre dernières années visaient à réduire la charge pesant sur les gouvernements dans leurs relations avec le système des Nations Unies<sup>27</sup>.

125. Il a été demandé aux gouvernements participant à l'enquête sur les pays de programme de désigner les mesures qu'ils estimaient importantes pour réduire la charge pesant sur les partenaires nationaux. D'après les chiffres, il ressort de leurs réponses qu'ils sont très nettement favorables à la poursuite de l'action visant à simplifier et harmoniser les instruments et processus de programmation (voir tableau 1).

---

<sup>25</sup> Les coordonnateurs résidents s'appuient dans une certaine mesure sur ces résultats pour établir leur rapport annuel, mais uniquement à cette fin et sans que cela mette en jeu une quelconque responsabilité de leur part.

<sup>26</sup> Le groupe interorganisations du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, chargé des évaluations de PNUAD, a récemment mis à jour les modalités d'évaluation et a publié des directives relatives aux mesures de gestion. Ces nouveaux éléments compléteront le fichier des questions fréquentes sur les évaluations du PNUAD publié en septembre 2011.

<sup>27</sup> Les mesures en question comprennent, entre autres, des examens annuels du PNUAD en remplacement de ceux conduits par chaque organisme, l'établissement de programmes conjoints, la désignation d'un organisme unique appelé à être le porte-parole de l'équipe de pays des Nations Unies dans les groupes de coordination gouvernements-donateurs, le renforcement du principe de la voix unique, la mise en œuvre pleine et entière d'une politique harmonisée concernant les transferts de fonds, la création de groupes thématiques et de missions conjointes et le dispositif conjoint de planification annuelle, de suivi et de présentation de rapports.

Tableau 1  
**Mesures visant à réduire la charge pesant sur les partenaires nationaux  
(en nombre de gouvernements)**

	<i>Très important</i>	<i>Assez important</i>	<i>Peu important</i>	<i>Pas important</i>	<i>Sans opinion</i>	<i>Sans objet</i>
Utiliser un format unique pour les programmes de travail annuels	87 (80 %)	15 (14 %)	3	2	0	2
Utiliser un format unique pour les rapports intermédiaires	81 (74 %)	22 (20 %)	2	3	0	2
Simplifier la programmation par pays et le processus de planification du PNUAD et des organismes	71 (65 %)	27 (25 %)	4	3	1	3
Désigner un organisme chef de file de certaines questions thématiques chargé de présenter l'approche commune du système des Nations Unies dans le pays	67 (61 %)	34 (31 %)	8	0	0	1
Planifier des missions de contrôle et des évaluations conjointes en cas d'activités dans le même domaine thématique	86 (78 %)	19 (17 %)	3	2	0	0
Regrouper la présence dans le pays sous une même autorité responsable de toute l'assistance fournie par le système des Nations Unies	65 (60 %)	27 (25 %)	8	4	1	4

*Source* : Analyse des réponses à l'enquête auprès des gouvernements des pays de programme (Département des affaires économiques et sociales, 2012).

126. Les pays à faible revenu accordent encore plus de poids à la simplification et à l'harmonisation des instruments et processus de programmation que les autres pays de programme.

127. Les coordonnateurs résidents et les membres des équipes de pays y sont également très favorables. Quelque 89 % sont très favorables (55 %) ou assez favorables (34 %) à de telles mesures.

128. Les résultats susmentionnés confirment que les gouvernements des pays de programme, les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies voudraient voir des améliorations dans ce domaine. Le fait que des pays aient décidé de leur propre chef d'utiliser des descriptifs de programme communs de pays compatibles avec le PNUAD témoigne de cette volonté d'amélioration<sup>28</sup>. À cet égard, on rappellera que, dans son concept initial, le PNUAD était au moment de son introduction en 1997 un instrument appelé à évoluer pour devenir un descriptif de programme commun du système des Nations Unies pour le développement au niveau national.

<sup>28</sup> L'équipe de pays des Nations Unies en République-Unie de Tanzanie a fait avancer le programme de simplification et d'harmonisation en adoptant un descriptif de programme commun de pays et un plan d'action du PNUAD qui prévoient l'élaboration de programmes de travail et rapports annuels communs.

129. Des études ont recommandé la simplification et l'harmonisation des instruments de programmation, par exemple l'examen d'ensemble du rôle et de la nature des PNUAD de 2006 (qui avait donné lieu à des visites dans 25 pays de programme)<sup>29</sup> ou un rapport de 2009 fondé sur les données d'expérience des pays pilotes de l'initiative « Unis dans l'action »<sup>30</sup>.

130. La rationalisation des instruments de programmation dans les pays pilotes de l'initiative « Unis dans l'action » a donné des résultats en demi-teinte. Le programme unique a été au cœur des efforts déployés pour répondre aux besoins et aux priorités nationales de tous les pays pilotes. Pourtant, il s'est avéré difficile de trouver un juste équilibre entre axe stratégique et principe d'inclusion, à savoir donner aux pays pilotes un accès accru aux mandats et ressources des fonds, programmes, organismes non résidents et autres organismes spécialisés. Le programme unique n'a pas débouché sur une chaîne de responsabilité hiérarchique unique, ce qui n'est pas sans conséquences pour la mesure des résultats, qui reste essentiellement verticale ou interne aux organisations.

131. Certains pays pilotes de l'initiative « Unis dans l'action » sont convaincus de la valeur ajoutée qu'apporte la programmation conjointe par rapport aux programmes conjoints. À l'heure où ils s'emploient à élaborer des descriptifs de programme communs de pays pour l'ensemble du système des Nations Unies, ils se heurtent à la nécessité de faire approuver par les conseils d'administration respectifs des fonds et programmes les descriptifs de programme de pays propres à chaque organisme. Il a fallu par conséquent élaborer des descriptifs de programme communs de pays distincts couvrant uniquement les activités des fonds et programmes.

### **C. Simplification et harmonisation des modalités de fonctionnement**

132. Au paragraphe 120 de sa résolution 62/208, l'Assemblée générale a encouragé les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies à intensifier, en consultation avec les gouvernements des pays bénéficiaires et conformément aux besoins et priorités de ces pays, leurs efforts en vue de rationaliser leur présence sur place en partageant des installations et des bureaux ou, selon qu'il convient, en adoptant le concept de bureaux communs et en développant les services d'appui et les unités administratives communs, de façon à réduire les frais généraux et les coûts de transaction des pays concernés.

#### **L'efficacité opérationnelle et l'efficacité de l'aide au développement sont liées**

133. La croissance rapide du volume des activités opérationnelles a amené les États Membres et les entités du système des Nations Unies à étudier de plus près les liens entre l'efficacité opérationnelle et l'efficacité de l'exécution des programmes. L'adoption de pratiques de fonctionnement plus efficaces, notamment la mise en

---

<sup>29</sup> « Unis dans l'action : enseignements tirés de l'expérience des pays pilotes », rapport établi par les coordonnateurs des Nations Unies dans un certain nombre de pays (Albanie, Cap-Vert, Mozambique, Pakistan, République-Unie de Tanzanie, Uruguay et Viet Nam).

<sup>30</sup> A review of the role and quality of the United Nations Development Assistance Frameworks, 2006, Richard Longhurst, Overseas Development Institute.

place de services communs dans les sièges et les bureaux de pays, devrait avoir des conséquences positives sur les coûts et la qualité de l'exécution des programmes au profit des pays de programme<sup>31</sup> en permettant de dégager pour les programmes des ressources auparavant consacrées aux activités d'appui. En conséquence, le Programme d'action du Secrétaire général pour les cinq prochaines années, c'est-à-dire pour la période 2012-2016, donne un rang de priorité élevé à l'harmonisation plus poussée des pratiques de fonctionnement du système des Nations Unies.

Encadré 4

**Quelques étapes de la simplification et de l'harmonisation des modalités de fonctionnement depuis 2007**

- Approbation par les organismes de l'utilisation d'accords à long terme dans le domaine des achats
- Introduction des mémorandums d'accord normalisés pour les services communs
- Introduction des infrastructures TIC partagées dans plusieurs pays de programme
- Politique harmonisée concernant les transferts de fonds en cours de déploiement dans quelque 96 pays de programme
- Augmentation significative du nombre de Maisons des Nations Unies et de locaux communs

134. Les résultats du sondage réalisé auprès des gouvernements des pays de programme confirment la nécessité d'améliorer l'efficacité globale du système des Nations Unies pour le développement. Une soixantaine de gouvernements ont fait des observations au sujet de l'efficacité. Beaucoup ont réitéré leurs observations antérieures sur la pertinence et l'efficacité du système. Vingt-huit de ces commentaires portaient sur les mesures de réforme du système des Nations Unies, notamment l'initiative « Unis dans l'action », le PNUAD et les mesures visant à harmoniser les procédures et à réduire les doublons. Le deuxième point le plus mentionné était l'appropriation nationale des programmes, au sujet de laquelle 19 gouvernements ont demandé une consultation plus étroite entre les organismes des Nations Unies et les gouvernements lors de la planification et de l'exécution des programmes, un meilleur alignement avec les priorités nationales, et plus de soutien à la coordination de l'aide. Le troisième point, mentionné à 18 reprises, était celui du renforcement des capacités, notamment une plus grande utilisation des systèmes des pays. Les autres sujets évoqués à au moins cinq reprises étaient l'amélioration du suivi, de l'évaluation et de la transparence (notamment par des rapports périodiques).

---

<sup>31</sup> Le terme « pratiques de fonctionnement » renvoie aux méthodes, procédures, processus ou règlements mis en place par les organismes des Nations Unies afin d'atteindre leurs objectifs.

### **Un travail considérable a déjà été accompli**

135. À la suite de l'adoption des résolutions 59/250 et 62/208 de l'Assemblée générale sur l'examen triennal complet, le système des Nations Unies a pris toute une série de mesures couvrant l'ensemble du système afin d'harmoniser et de simplifier ses pratiques de fonctionnement dans les sièges et les pays. Au chapitre des modalités de fonctionnement, des initiatives ont déjà été lancées dans le cadre des activités du GNUD ainsi que des mécanismes de travail du Comité de haut niveau sur la gestion et de son plan d'action pour l'harmonisation des modes de fonctionnement des organismes des Nations Unies.

136. Depuis la mission conjointe de haut niveau de 2010 du GNUD et du Comité de haut niveau sur la gestion, les deux organismes ont accru leur coopération en coordonnant et répartissant mieux la charge de travail entre les domaines de compétence des divers groupes de travail. En outre, le Comité et le Bureau de la coordination des activités de développement ont appuyé l'organisation de plusieurs ateliers de formation supervisés par l'École des cadres du système des Nations Unies.

### **La prochaine étape : faire des gains d'efficacité et des économies durables**

137. L'initiative « Unis dans l'action » et certains pays de programme ont obtenu des résultats dans la planification et l'exécution de différentes mesures, ce qui a favorisé l'harmonisation et la simplification des pratiques de fonctionnement dans les domaines de la gestion des ressources humaines, de la finance, de l'administration, des achats et des technologies de l'information et des communications (TIC). Malgré ces efforts, les résultats sont minces, qu'il s'agisse de faire des analyses coûts-avantages précises et notamment de mesurer de manière fiable et crédible les gains d'efficacité et la réduction des coûts, ou d'instaurer une gestion durable des nouvelles initiatives. On trouve le même constat dans l'évaluation indépendante de l'initiative « Unis dans l'action », qui s'appuie sur les résultats d'un sondage réalisé auprès des équipes de gestion des opérations de 105 pays de programme pour les besoins du présent rapport.

138. Dans le cadre de son plan d'action pour l'harmonisation des modes de fonctionnement des organismes des Nations Unies, le Comité de haut niveau sur la gestion appuie des projets dans divers services assurant le fonctionnement du système, y compris la création de services communs de trésorerie et l'harmonisation des procédures de recrutement des ressources humaines dans les pays. Cette dernière initiative s'inscrit dans le prolongement d'un vaste examen comparé des différentes politiques et procédures en matière de ressources humaines qui coexistent dans le système des Nations Unies.

139. L'harmonisation des modalités de fonctionnement dans les pays est motivée par l'idée que la rationalisation dans tous les organismes des services assurant le fonctionnement du système, en particulier la mise en place de services communs, lui permettra de fonctionner plus efficacement et libérera des ressources pour les activités de programme. À cet égard, la création de services communs doit s'appuyer sur des études de faisabilité et sur des accords entre organismes visant à réguler la prestation des services, la participation des organismes et les accords relatifs à la participation aux coûts.

140. Les sondages réalisés auprès des équipes de gestion des opérations montrent que près de 54 % des réductions de coûts relevées par les équipes de pays des Nations Unies résultent de l'harmonisation des modalités de fonctionnement. En outre, 60 % des personnes interrogées ont noté que cette harmonisation apportait des bienfaits non monétaires, notamment une meilleure qualité des services, de meilleures relations avec les fournisseurs et une diminution du temps consacré à certaines procédures. Ces résultats sont conformes à une étude menée précédemment par le Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion et aux enseignements tirés des évaluations de l'initiative « Unis dans l'action ».

141. Pourtant, ce sondage montre aussi que, le plus souvent, la mise en place des services communs n'a pas été précédée d'une évaluation de la faisabilité financière et des économies attendues, d'accords interinstitutions ou d'accords à long terme communs avec les fournisseurs et les prestataires de services locaux (voir tableau 2).

Tableau 2

**Classement des pratiques de fonctionnement/services communs en fonction de leur degré d'harmonisation (tranches supérieures et inférieures, en pourcentage)**

<i>Services communs</i>	<i>Services communs mis en place</i>	<i>Mémoires d'accord entre organismes mis en place</i>	<i>Accords à long terme mis en place</i>	<i>Analyse coût-avantages effectuée</i>	<i>Économies calculées</i>	<i>Aucune de ces étapes</i>
Services de sécurité	86,7	37,1	33,3	17,1	10,5	26,7
Services de voyages	76,2	22,6	51,0	24,5	16,7	25,5
Services médicaux	72,4	33,0	9,7	11,6	6,8	47,6
Services de nettoyage	59,1	23,7	29,7	13,8	10,8	47,5
Services bancaires	51,4	9,7	22,3	15,5	12,6	55,3
Annonces presse	11,4	1,0	3,1	0,0	1,0	94,8
Services d'édition	10,5	2,1	6,2	1,0	2,1	91,2
Fournisseur commun de logiciels (TIC)	10,5	3,2	3,2	4,3	2,1	89,4
Achat de véhicules	5,7	2,1	3,1	0,0	0,0	94,8
Gestion de la flotte	4,8	3,1	2,1	1,0	0,0	95,8
Définitions d'emploi harmonisées	3,8	2,0	sans objet	2,0	1,0	94,8

Source : Analyse des réponses au sondage réalisé auprès des équipes de gestion des opérations dans les pays de programme (Département des affaires économiques et sociales, 2012).

*Des capacités limitées de gestion des opérations entravent le changement*

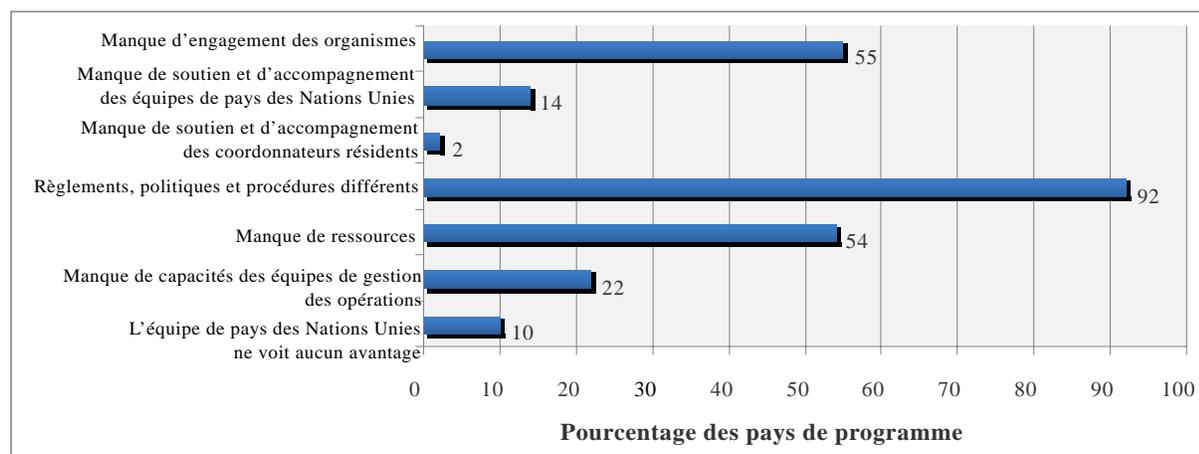
142. L'expérience des pays pilotes de l'initiative « Unis dans l'action » montre que l'harmonisation des pratiques de fonctionnement nécessite des équipes de gestion des opérations dotées de capacités supplémentaires et différentes de celles qu'elles ont actuellement dans la plupart des pays. Ces équipes manquent notamment de connaissances spécialisées en planification des activités, en calcul de faisabilité financière, en gestion des contrats et en accompagnement du changement. Dans la plupart des cas, les tâches de coordination viennent s'ajouter aux responsabilités propres

à l'organisme. Des fonctionnaires sont appelés à siéger dans des groupes de travail en plus de leurs heures de présence habituelles, ce qui allonge leurs journées et modifie leurs priorités<sup>32</sup>.

143. De plus, les entités du système restent peu représentées dans les équipes de gestion des opérations des pays de programme, et les fonctionnaires qui en font partie ne sont bien souvent pas autorisés à représenter pleinement leur organisme, c'est-à-dire à parler et décider en son nom. Les résultats du sondage réalisé auprès de ces équipes vont dans le même sens. Quelque 55 % des équipes de gestion des opérations des 105 pays de programme ayant répondu au questionnaire ont que le manque d'engagement de leur organisme entravait l'harmonisation des pratiques, les autres causes évoquées étant le manque de ressources (54 %) et le manque de capacités de ces équipes (22 %). Ce dernier point (le manque de capacités des équipes de gestion des opérations) a aussi été mis en avant dans le rapport de la mission conjointe de haut niveau du GNUM et du Comité sur la gestion de mars 2010.

144. Le manque d'engagement des entités du système tient semble-t-il à des modèles institutionnels et à des politiques et des procédures différents, d'où il résulte que les représentants des différents organismes rendent d'abord des comptes à leur siège au lieu de privilégier une approche commune au niveau du pays. En outre, les capacités souvent limitées des équipes de gestion des opérations entravent l'élaboration de solutions de fonctionnement présentant pour chacun des organismes participants des avantages évidents en termes de faisabilité financière, de gains d'efficacité et de qualité dans la prestation des services (voir fig. IV).

Figure IV  
**Obstacles à l'harmonisation des pratiques de fonctionnement dans les pays de programmes**



Source : Analyse des réponses au sondage réalisé auprès des équipes de gestion des opérations dans les pays de programme (Département des affaires économiques et sociales, 2012).

<sup>32</sup> Malheureusement, malgré des règlements le permettant et même le prescrivant, la contribution des fonctionnaires à l'harmonisation et à la simplification des activités n'est souvent pas intégrée à leur définition d'emploi, ce qui les dissuade de s'investir dans ces initiatives.

145. Le renforcement des capacités demeure l'un des points essentiels de toute stratégie visant à assurer la mise en place et la gestion de services communs durables au niveau des pays. C'est pour cette raison que le GNUD et le Comité de haut niveau sur la gestion ont conclu un partenariat avec l'École des cadres du système des Nations Unies, qui a conçu et donné une série de cours qui aideront les équipes de gestion des opérations à préparer, planifier et mettre en place des services communs. Selon l'École, plus de 200 fonctionnaires (dont de très nombreux cadres supérieurs) déployés dans plus de 50 pays de programme ont été formés depuis 2010 dans des ateliers sur les modalités de fonctionnement.

### **Il existe d'autres possibilités et approches**

146. Quelque 92 % des équipes de gestion des opérations ayant participé au sondage mondial en ligne ont confirmé que l'hétérogénéité des règlements, politiques et procédures était l'une des principales causes des difficultés rencontrées pour harmoniser les pratiques de fonctionnement au niveau des pays.

147. Toutefois, les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience dans plusieurs pays de programme montrent qu'il est possible et souvent faisable d'harmoniser les pratiques de fonctionnement malgré des politiques et procédures propres à chaque organisme. De nombreux services communs dans les pays ne nécessitent pas forcément l'harmonisation des politiques et procédures et peuvent être gérés sans problèmes moyennant la désignation d'un organisme chef de file ou la création d'un centre de services interinstitutions. Par conséquent, même si le maintien des règlements, politiques et procédures propres aux différents organismes gêne considérablement l'harmonisation efficace des pratiques de fonctionnement, les solutions trouvées dans certains pays montrent que la mise en place de services communs permet de réaliser d'importants gains d'efficacité. Sur la base de leurs propres politiques et procédures, certains organismes chefs de file fournissent des services communs à prix coûtant à l'ensemble du système des Nations Unies au niveau des pays.

148. En prévision de l'examen quadriennal complet de 2012, la faisabilité de différents modèles de fonctionnement a été testée par simulation de la mise en œuvre de 20 services communs au niveau des pays. L'étude comparée a révélé que la mise en place efficace de services communs produit toujours des économies et des gains d'efficacité importants pour les entités des Nations Unies participantes. La conclusion d'accords à long terme avec les fournisseurs et les prestataires de services locaux permet de réduire d'environ 75 % en moyenne les coûts de transaction des biens et services<sup>33</sup>. Si elles varient en fonction du volume des activités dans les différents pays de programme, les réductions de coût obtenues grâce à ces accords pourraient se traduire par des économies de plusieurs millions

---

<sup>33</sup> Ces réductions moyennes des coûts ont été validées par des exercices de comptabilité par activité en Tanzanie et au Mozambique, où chaque étape de la procédure d'achat a été analysée en fonction de son coût en ressources et en temps de travail des fonctionnaires. L'étude comparée s'est penchée sur les politiques et procédures de différents organismes. Si les chiffres varient en fonction de l'effectif et du temps alloué à chaque étape de la procédure d'achat, la comptabilité par activité montre que la conclusion d'accords à long terme permet de réduire d'environ 75 % les coûts de transaction.

de dollars par an pour l'ensemble des entités du système des Nations Unies dans un pays donné<sup>34</sup>.

149. Pour la gestion de l'ensemble des services communs, le choix de désigner un organisme chef de file ou de créer un centre de services dépendra du volume total des transactions avec les fournisseurs et les prestataires de services locaux. La création d'un centre de services est envisageable dès lors que le volume total des transactions des services communs exige l'emploi à temps plein de personnel spécialisé. Ce modèle s'appuie sur le principe de recouvrement intégral des coûts, et les centres de services auraient pour mission d'assurer la création et la gestion durable de services communs. Ainsi, les coûts de coordination en seraient considérablement réduits et les entités des Nations Unies dans les pays pourraient mieux rationaliser leurs propres activités.

### **Rationalisation des pratiques de fonctionnement internes des entités**

150. En vue de permettre l'harmonisation des pratiques de fonctionnement, il a été recommandé à de nombreuses reprises au cours de la réforme du système des Nations Unies que les différentes entités qui le composent collaborent à la mise en place d'un progiciel de gestion intégré (PGI). Alors que le PGI commun doit rester un objectif à long terme pertinent, les organismes n'en continuent pas moins d'améliorer leur propre PGI ou à faire des investissements importants dans l'élaboration de nouveaux PGI qui leur sont propres, sans tenir compte systématiquement de l'exigence d'homogénéité dans l'ensemble du système<sup>35</sup>.

151. Même si différents PGI et règlements, politiques et procédures propres à chaque organisme continuent de coexister, investir dans la rationalisation des pratiques de fonctionnement propres à chaque organisme peut permettre de réaliser d'importants gains d'efficacité, ce qui favorise une exécution des programmes plus efficace et des économies au niveau des pays. La collaboration concernant le PGI demeure d'actualité, mais il pourrait s'avérer plus judicieux pour les différents organismes de viser des économies d'échelle et un certain degré de spécialisation dans l'application des décisions prises au niveau des sièges. Les services communs offerts en application de ces décisions pourraient être assurés par des organismes dans des centres de services sous-régionaux, régionaux et mondiaux servant l'ensemble du système des Nations Unies.

---

<sup>34</sup> Les économies ainsi réalisées ne sont pas seulement le fruit d'une réduction sensible des coûts de transaction. En concluant des accords à long terme communs, les entités du système des Nations Unies dans les pays peuvent faire des économies d'échelle qui leur permettent souvent d'obtenir des services et des biens à des prix plus bas et plus stables et à des conditions plus avantageuses. Les achats ponctuels de biens et services par chaque organisme ne permettent pas de négocier efficacement les prix et d'établir des normes de qualité et des exigences précises conformes aux exigences du système des Nations Unies dans les pays.

<sup>35</sup> Un PGI vise à fournir une suite logicielle intégrée qui appuie le fonctionnement d'une entreprise. Le PGI prend en charge, entre autres activités : la gestion financière et budgétaire, la gestion des ressources humaines, la gestion de la chaîne logistique, les services centraux d'appui et les autres services centraux. Le principal avantage du PGI est qu'il permet de simplifier et d'améliorer le fonctionnement d'une organisation toute entière en facilitant la refonte de ses procédures, l'échange de données communes et la mise en œuvre des normes et pratiques exemplaires.

### **Le renforcement des capacités est l'un des besoins plus criants**

152. Piloter plus fermement la gestion du changement, faire appliquer le principe de responsabilité, créer dans les pays les structures organisationnelles les mieux à même d'appuyer la gestion des pratiques de fonctionnement harmonisées : autant de tâches qui devraient faire partie intégrante des activités du GNUD et du Comité de haut niveau sur la gestion. Les pays de l'initiative « Unis dans l'action » et plusieurs autres pays de programme ont testé de nombreuses solutions applicables dans plusieurs domaines de fonctionnement. Pour y donner suite, il serait envisageable d'élaborer une stratégie concrète de gestion du changement pour concevoir et mettre en place des solutions optimales. Cette stratégie pourrait inclure des pratiques d'achat communes et la mise en place d'un dispositif solide de suivi et évaluation axé sur les résultats et l'établissement de rapports à l'échelle du système.

153. Les gains d'efficacité dans la prestation de services d'appui au fonctionnement devraient normalement avoir des répercussions directes sur la qualité et l'efficacité de l'exécution des programmes, puisque la plupart des programmes dépendent de la prestation effective et diligente des services d'achat, d'administration des ressources humaines, de technologie de communications et d'autres services administratifs. L'investissement continu dans la simplification et l'harmonisation des pratiques de fonctionnement peut par conséquent être considéré comme un élément intrinsèque du partenariat entre les gouvernements hôtes et un système des Nations Unies bien coordonné au niveau des sièges et des bureaux de pays.

## **D. Coûts de coordination**

154. Au paragraphe 8 de sa résolution 2011/7, le Conseil économique et social a invité le Groupe des Nations Unies pour le développement à conduire un examen des modalités de financement existantes à l'appui du système des coordonnateurs résidents, y compris les arrangements appropriés de partage des charges entre les différents organismes des Nations Unies, en faisant des recommandations visant à améliorer l'octroi de ressources et l'appui au système des coordonnateurs résidents dans les pays, cet examen devant faire l'objet d'un rapport du Secrétaire général au Conseil économique et social.

155. Dans sa résolution 62/208, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de rendre compte chaque année au Conseil économique et social à sa session de fond du fonctionnement du système de coordonnateurs résidents, y compris en matière de coûts et d'avantages. Elle a noté par ailleurs que les activités de coordination, tout en étant bénéfiques, avaient des coûts de transaction qui étaient à la charge des pays de programme et des organismes des Nations Unies.

156. Dans le cadre de l'élaboration du rapport du Secrétaire général sur l'analyse du financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies pour 2009 (A/66/79-E/2011/107), le Département des affaires économiques et sociales a étudié les coûts et les avantages de ces activités. Cette étude a porté principalement sur les coûts, puisque l'évaluation des avantages est plus complexe.

157. Le coût annuel de la coordination des activités du système des Nations Unies pour le développement est estimé à quelque 237 millions de dollars, soit 3 % des ressources programmables au niveau des pays en 2009. Il importe également de mentionner que les coûts de coordination sont très majoritairement concentrés au

niveau des pays. En comparaison, ils sont minimes dans les sièges et au niveau régional<sup>36</sup>.

### **La coordination offre des avantages sans doute supérieurs à son coût**

158. On peut déduire de ce qui précède que les coûts de la coordination du système des Nations Unies pour le développement restent peu élevés par rapport au montant total des ressources programmables pour les pays. Certains indices montrent que le système des Nations Unies doit consacrer plus de ressources à la coordination. Il est par ailleurs possible de faire des économies en simplifiant les procédures d'élaboration et de suivi des PNUAD et des programmes de pays ainsi que les rapports correspondants.

### **Partage des coûts de coordination**

159. Au paragraphe 8 de sa résolution 2011/7, le Conseil économique et social a invité le GNUD à conduire un examen des modalités de financement existantes à l'appui du système des coordonnateurs résidents, y compris les arrangements appropriés de partage des charges entre les différents organismes des Nations Unies, en faisant des recommandations pour améliorer l'octroi de ressources et l'appui au système des coordonnateurs résidents au niveau des pays, cet examen devant faire l'objet d'un rapport du Secrétaire général au Conseil économique et social. Cette étude est actuellement en cours et un projet de rapport devrait être soumis fin juin, avant la session de fond du Conseil économique et social.

160. Il convient de mentionner que les organisations membres du GNUD ont donné leur accord de principe pour contribuer au financement du Bureau de la coordination des activités de développement. Le Groupe consultatif du GNUD a recommandé l'utilisation de la formule de partage des charges établie par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, les organismes devant pouvoir choisir des modalités de financement adaptées à leurs besoins et à leurs moyens, telles que les contributions sans affectation préalable, les contributions affectées à des fonctions ou à des postes précis et les autres modalités<sup>37</sup>. Il faut manifestement mettre au point un mécanisme assurant un partage effectif des charges dans l'ensemble du système.

---

<sup>36</sup> Des précisions s'imposent au sujet de ces estimations des coûts de coordination. Premièrement, si l'estimation des coûts de coordination du PNUD est fiable, on ne dispose pas de données comparables pour les autres organismes des Nations Unies opérant dans les pays. Par conséquent, il a fallu faire une estimation de la valeur monétaire du temps consacré aux activités de coordination par les fonctionnaires des autres organismes des Nations Unies dans les pays pour les besoins de la présente analyse. Deuxièmement, les données sur la charge de travail du PNUD regroupent les activités de développement et les activités d'aide humanitaire, de sorte que l'estimation des coûts de coordination au niveau des pays est probablement dans la fourchette haute. Troisièmement, dans certains pays de programme, on peut peut-être difficilement distinguer entre la coordination interinstitutions et la programmation propre. Pour prendre un exemple, les données sur la charge de travail du PNUD comprennent les coûts de coordination liés à l'élaboration de bilans communs de pays et de PNUAD, alors que dans certains pays ces coûts pourraient être considérés comme faisant partie du programme de base.

<sup>37</sup> Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination applique une formule selon laquelle les coûts relatifs au secrétariat du Conseil sont répartis entre les entités du système des Nations Unies à 50 % en fonction de leurs effectifs (selon les dernières données disponibles) et à 50 % en fonction de l'ensemble de leurs dépenses (selon les

## **E. Pays en transition : les défis de la coordination et de la cohérence**

161. Au paragraphe 7 de sa résolution 62/208, l'Assemblée générale a prié les organismes de développement des Nations Unies de renforcer la coordination entre les départements et entre les organisations de sorte que soit adoptée une approche intégrée, cohérente et coordonnée concernant l'aide au niveau national qui tienne compte de la complexité des problèmes que rencontrent les pays se trouvant dans cette situation et du caractère particulier de ces problèmes pour chaque pays.

### **L'ONU a un rôle crucial à jouer dans les pays en transition**

Encadré 5

#### **Quelques grandes étapes de l'amélioration de la coordination et de la cohérence dans les pays en transition depuis 2007**

- Conception du dispositif d'évaluation des besoins en situation postconflictuelle avec la Banque mondiale et d'autres partenaires
- Révision des directives régissant l'élaboration des PNUAD pour les équipes de pays des Nations Unies dans les pays en transition
- Amélioration de l'appui fourni par les sièges aux coordonnateurs résidents dans les situations de transition
- Renforcement de la coopération avec le Bureau d'appui à la consolidation de la paix

162. Si les concepts de secours et de développement ont évolué depuis l'examen triennal complet de 2007, l'aspect le plus universellement contesté de l'expression « passage de la phase des secours aux activités de développement » est le fait qu'elle semble considérer la transition comme un continuum. Or, les pays en transition sont des environnements complexes dans lesquels la progression linéaire d'un ensemble d'activités à un autre est difficile, voire impossible. Les processus complexes ne progressent pas en ligne droite dans les environnements en transition caractérisés par des chocs inattendus et des institutions faibles, potentiellement vulnérables aux distorsions économiques et politiques régionales, et par conséquent hautement imprévisibles. Il faut parfois mener de front des activités d'aide humanitaire et de développement afin de répondre à des besoins différents mais concomitants. Vouloir une progression linéaire trahit la réalité d'environnements complexes et fragiles et peut déboucher sur des calendriers irréalistes, avec tout ce que cela suppose de conséquences négatives imprévues.

163. L'examen triennal complet de 2007 a conclu que « les organismes de développement des Nations Unies ont un rôle crucial à jouer dans les situations de passage de la phase des secours aux activités de développement ». Le rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/63/881-S/2009/304) a apporté la réponse la plus logique à cet aspect de la

---

derniers états financiers contrôlés), déduction faite des dépenses en nature, sauf les dépenses liées aux opérations de maintien de la paix.

résolution 62/208, car il a établi clairement le programme de l'Organisation dans les pays sortant d'un conflit. Ce rapport fournit à la fois des directives de fond et des indications sur la procédure à suivre dans ce type de contexte, et détermine cinq domaines pour lesquels la cohérence et la coordination sont prioritaires : a) les environnements fragiles, notamment les fondements de la sûreté et de la sécurité; b) les processus politiques; c) la prestation des services de base; d) le rétablissement des grandes fonctions régaliennes; et e) la relance de l'économie.

164. De même, le rapport du Secrétaire général sur la participation des femmes à la consolidation de la paix (A/65/354-S/2010/466) souligne le rôle primordial des femmes en période de transition. Il présente un plan d'action en sept points pour faire de l'égalité des sexes un objectif réaliste au moment crucial de la sortie de conflit.

165. Plus récemment, le Programme d'action du Secrétaire général pour les cinq prochaines années a désigné l'appui aux pays en transition comme l'une des cinq priorités du système des Nations Unies pour la période 2012-2016.

166. L'examen triennal complet et les divers processus ont marqué la reconnaissance de la nécessité de respecter l'initiative et l'appropriation nationales dans les situations de transition de la phase des secours à celle du développement et de tirer parti autant que possible des capacités nationales existantes.

#### **L'examen triennal complet de 2007 a beaucoup insisté sur l'amélioration de l'appui et de la coordination et la cohérence de l'action du système**

167. Promouvoir la coordination interne dans et entre les organismes dans les pays en transition est une priorité importante de la résolution 62/208, par laquelle l'Assemblée générale a prié les organismes de développement des Nations Unies de prendre des mesures, conformément aux orientations données par les États Membres, pour renforcer la cohésion, la pertinence, l'efficacité, l'efficience et l'opportunité des activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement dans les pays qui passent de la phase des secours à celle du développement.

168. Un grand nombre de politiques visant à renforcer la coordination interne du système des Nations Unies avaient déjà été élaborées avant 2007, et l'examen triennal complet a tenté de les porter plus loin et de les affiner quand certaines étaient dans leur phase d'exécution. Le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement (A/61/583) et la note d'orientation du Secrétaire général sur les missions intégrées ont donné une base solide à ces politiques. Le rapport insiste sur le fait que l'unité d'action du système des Nations Unies était un concept essentiel pour venir à bout de la fragmentation, que ce soit au sein des sièges ou au niveau des pays. La note d'orientation met l'accent sur la nature évolutive du concept de mission intégrée et cherche à mieux préciser les rôles et responsabilités de chacun dans les missions complexes et multidimensionnelles.

169. La décision n° 2008/24 du Secrétaire général concernant l'intégration a donné un élan supplémentaire à la promotion de la cohérence et de la coordination du système. Elle a également établi au sein du Département des opérations de maintien de la paix le Groupe directeur pour une action intégrée, dont le rôle est d'appuyer la

mise en œuvre des principes et mécanismes d'intégration, notamment des instruments tels que les cadres stratégiques intégrés et les cellules de mission intégrée, et d'harmoniser les procédures de planification des missions avec les outils existants de planification du système des Nations Unies et avec les autres procédures applicables dans les pays, telles que le PNUAD, le Plan d'action humanitaire commun et la procédure d'appel global, le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté et la budgétisation axée sur les résultats.

170. Plus généralement, il est essentiel de fournir en temps voulu un appui adéquat aux coordonnateurs résidents et aux équipes de pays des Nations Unies dans les situations de transition de la phase des secours à celle du développement. C'est ce qu'a réaffirmé le Conseil économique et social, qui a demandé l'élargissement et le renforcement de cet appui à l'échelle du système et a invité le GNUM à élaborer des normes quant au type et aux effectifs de l'appui opérationnel à fournir aux équipes de pays des Nations Unies, particulièrement en période de transition

171. Au chapitre de la planification et pour donner suite directement aux recommandations de l'examen triennal complet, le GNUM a remanié les directives relatives au PNUAD afin d'adapter cet important outil de programmation aux situations de conflit, et un dispositif spécifique d'appui aux équipes de pays confrontés à ce genre d'environnement y a été introduit. Par ailleurs, une trousse à outils d'évaluation des besoins dans les situations d'après conflit a été conçue en coopération avec la Banque mondiale et d'autres partenaires.

172. Depuis l'examen triennal complet, des efforts redoublés ont été faits pour donner effet à la déclaration conjointe du système des Nations Unies, de la Banque mondiale et de l'Union européenne sur les situations de sortie de crise. De plus, l'appui apporté aux coordonnateurs résidents et aux équipes de pays confrontés à des situation de transition a été élargi et l'ensemble du système a appuyé la mise au point de l'élaboration de cadres stratégiques intégrés; la coopération du système des Nations Unies pour le développement avec le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et la Commission de consolidation de la paix s'est intensifiée.

### **La cohérence, un objectif encore à réaliser au niveau des pays**

173. L'examen des différents rapports d'évaluation et études effectué pour les besoins du présent rapport et les entretiens avec les membres des équipes de pays montrent qu'il reste encore beaucoup à faire pour renforcer la cohérence dans les pays en transition. Ce constat est appuyé par les résultats du sondage réalisé auprès des coordonnateurs résidents et des membres des équipes de ces pays<sup>38</sup>. Si 22 % des personnes interrogées s'accordent pour dire que l'intégration des missions de maintien de la paix ou des bureaux politiques et les équipes de pays a amélioré la cohérence au niveau du pays, elles sont 44 % à n'être que modérément d'accord avec cette affirmation<sup>39</sup>. Quant à la question de savoir si l'intégration a contribué à l'efficacité de l'appui fourni par le système des Nations Unies à la consolidation de la paix dans le pays, 62 % des coordonnateurs résidents et des membres des équipes de pays interrogés sont d'accord, mais 38 % ne le sont pas.

---

<sup>38</sup> Dix gouvernements de pays/zones de mission intégrée ont pris part au sondage.

<sup>39</sup> Quelque 77 membres d'équipes de pays des Nations Unies dans des pays/zones de mission intégrée ont pris part au sondage.

174. Sur la question de savoir si les activités du système des Nations Unies favorisent l'appropriation nationale, les avis des gouvernements au sujet des efforts de cohérence faits dans les zones/pays de missions intégrées sont tout aussi partagés. Ainsi, environ 70 % des gouvernements ayant répondu au questionnaire du sondage ne sont que partiellement d'accord avec l'affirmation selon laquelle le PNUAD et le cadre stratégique intégré sont véritablement alignés sur les besoins et les priorités de développement des pays.

175. Pourtant, la coopération du système des Nations Unies avec la Banque mondiale donne des signes d'amélioration dans les pays et les zones où le principe d'intégration s'applique. Par exemple, environ 90 % des gouvernements pensent que la coopération entre ces deux organisations s'est effectivement plutôt améliorée dans les quatre dernières années. Les gouvernements des zones/pays de mission intégrée sont généralement plus convaincus de l'amélioration de la coopération entre le système des Nations Unies et la Banque mondiale que les pays de programme en général. La nouveauté la plus évidente à cet égard depuis l'examen triennal complet de 2007 est le Cadre de partenariat entre l'ONU et la Banque mondiale pour les situations de crise et d'après crise conclu en 2008. L'accord énumère les possibilités de partenariat entre ces deux grands acteurs, notamment en matière d'évaluations conjointes et de fonds de financement communs grâce à des accords fiduciaires permettant l'interopérabilité des décaissements. L'édition 2011 du *Rapport sur le développement dans le monde* de la Banque mondiale souligne aussi la nécessité d'un partenariat plus étroit entre le système des Nations Unies et la Banque mondiale dans les principaux domaines d'action et préconisait une utilisation plus large et plus efficace d'outils tels que les fonds d'affectation spéciale multidonateurs de manière à autoriser une coordination plus souple entre les différents acteurs.

## **V. Progrès réalisés dans le renforcement de l'efficacité des activités de développement**

176. Le principal objectif de la coopération pour le développement du système des Nations Unies est de contribuer au développement des capacités des pays de programmes. Cela signifie qu'elle doit tenir compte des plans, des politiques et des priorités de développement nationaux, seuls cadres de référence viables pour programmer les activités opérationnelles de développement.

177. La présente section porte sur les effets des activités menées par le système des Nations Unies pour le développement au niveau des pays, et en particulier concernant le renforcement des capacités et le développement, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, la coopération Sud-Sud et la dimension régionale du développement. On y examine également les progrès réalisés depuis l'examen triennal complet de 2007 concernant le renforcement de la gestion axée sur les résultats ainsi que la planification et l'évaluation, deux éléments essentiels pour améliorer l'efficacité de l'aide au développement des activités opérationnelles.

### **A. Renforcement des capacités et développement**

178. Au paragraphe 14 c) de sa résolution 2011/7, le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général de veiller particulièrement, dans l'établissement du rapport sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement

du système des Nations Unies de 2012, à examiner les progrès réalisés par le système des Nations Unies pour le développement pour faire en sorte que les pays assument le contrôle et la direction des activités opérationnelles des Nations Unies, notamment en les confiant à leurs systèmes administratifs, et définir d'autres mesures à prendre à cet égard.

**Le renforcement des capacités nationales fait partie intégrante des activités opérationnelles**

179. Dans plusieurs résolutions successives sur l'examen triennal complet, l'Assemblée générale a souligné l'importance de renforcer les capacités nationales et, dans ce cadre, de fournir un appui cohérent du système des Nations Unies et de faire une utilisation optimale des capacités et des systèmes nationaux existants. Des capacités adéquates sont essentielles pour la prise en main et la conduite du programme par le pays.

Encadré 6

**Grandes étapes depuis 2007**

- Introduction de la méthode et des instruments d'évaluation des capacités du Groupe des Nations Unies pour le développement
- Lancement du guide de référence du Groupe des Nations Unies pour le développement
- Création du réseau de renforcement des capacités du Groupe des Nations Unies pour le développement

180. À la suite de ces résolutions, le Groupe des Nations Unies pour le développement a fait du renforcement des capacités l'une de ses priorités. À ce titre, il appelle depuis 2002 dans ses directives relatives aux bilans communs de pays (BCP) et aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) à recenser « les lacunes en matière de capacités » à l'occasion de l'analyse des données des pays et à y répondre. Une nouvelle étape a été franchie avec les directives de 2007 qui ont fait du renforcement des capacités l'un des cinq principes interdépendants qui doivent être appliqués au niveau des pays. Elles renvoient au document intitulé « UNDG Position Statement on Capacity Development » (exposé de la position du Groupe des Nations Unies pour le développement sur le renforcement des capacités), selon lequel le renforcement des capacités est l'axe central et le principal bénéfice de la coopération des équipes de pays des Nations Unies. Pour qu'il y ait prise en main du programme par le pays, le renforcement des capacités devrait s'inscrire dans le cadre de développement national et être conformes aux résultats des évaluations des capacités nationales et aux stratégies nationales de renforcement des capacités. Les directives définissent également la notion de capacité comme étant « l'aptitude des individus, des organisations et de la société dans son ensemble à gérer habilement leurs affaires » et celle de renforcement des capacités comme étant « le processus par lequel les individus, les organisations et la société dans son ensemble libèrent, renforcent, créent, adaptent et conservent leurs capacités au fil du temps ».

181. Les directives de 2007 donnent de nombreuses indications sur les moyens de renforcer les capacités; elles contiennent par exemple une section sur les analyses de haute qualité et une autre sur l'évaluation des capacités. De nouveaux progrès ont été faits en 2008 avec la publication d'un guide de l'utilisateur sur l'évaluation des capacités, qui expose des méthodes d'évaluation des capacités disponibles et des besoins mais aussi de conception de stratégies de renforcement des capacités. Les principaux éléments de ce guide ont été repris dans les éditions de 2009 et 2010 des directives.

182. Il n'en reste pas moins que la faiblesse des capacités et des systèmes nationaux reste mentionnée comme étant l'un des principaux problèmes de développement par la plupart des pays en développement. Elle s'explique notamment par des investissements insuffisants, une usure des capacités institutionnelles due au manque d'entretien et par ailleurs surchargées par d'autres facteurs, y compris naturels, par une réduction des capacités humaines due à des maladies et plus généralement à un déséquilibre entre les facteurs d'attraction et les facteurs d'expulsion.

183. Grâce à l'amélioration des politiques menées et des orientations données par le Groupe des Nations Unies pour le développement, la collaboration en matière de renforcement des capacités entre les organismes du système des Nations Unies s'intensifie, en particulier concernant l'analyse des pays, les PNUAD, les procédures relatives à l'initiative « Unis dans l'action » et les programmes conjoints, y compris ceux soutenus par le Fonds pour la réalisation des OMD. Cette tendance est aussi favorisée par les 21 autres pays qui ont volontairement adopté l'approche « Unis dans l'action »<sup>40</sup>. La participation d'organismes non résidents et spécialisés aux activités de renforcement des capacités augmente elle aussi.

184. Par ailleurs, il est par définition très difficile d'évaluer les effets des initiatives de renforcement des capacités. Les résultats doivent être rapidement visibles afin de maintenir l'engagement politique, mais également viables à long terme et correspondre à de profonds changements au niveau de la société, des institutions et des personnes, et mettre en évidence de réels progrès concernant les objectifs de développement. Enfin, élaborer et appliquer un plan de retrait reste difficile. L'ensemble des acteurs de la coopération pour le développement sont confrontés à ces difficultés.

### **Il est possible d'améliorer encore l'utilisation des capacités et des systèmes nationaux**

185. La quasi-totalité des gouvernements s'accordaient à reconnaître que les Nations Unies avaient réussi à renforcer les capacités nationales. Dans le même temps, l'enquête menée auprès des pays de programme laisse penser que les résultats obtenus n'ont pas répondu aux attentes.

186. Sur les 111 États qui ont répondu à l'enquête, 76 ont saisi l'occasion pour formuler des propositions. Ils ont été nombreux à appeler à redoubler d'efforts pour renforcer les capacités nationales et à mieux exploiter les institutions nationales. Sur les 10 moyens proposés pour améliorer l'efficacité du système des Nations Unies, le

---

<sup>40</sup> Les 21 pays qui ont volontairement adopté l'approche « Unis dans l'action » sont : Bénin, Bhoutan, Botswana, Comores, Éthiopie, Indonésie, Kenya, Kirghizistan, Kiribati, Lesotho, Libéria, Malawi, Maldives, Mali, Monténégro, Namibie, Ouganda, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République démocratique populaire lao, Sierra Leone et Zambie.

renforcement des capacités était l'un des trois qui étaient le plus souvent choisis. Environ 73 % des organisations de la société civile qui ont participé à l'enquête ont dit qu'il était très important que les organismes du système des Nations Unies accordent une attention accrue au renforcement des capacités nationales.

187. Par ailleurs, on a demandé aux gouvernements des pays de programme si les entités des Nations Unies avaient utilisé « le plus possible » les capacités et les systèmes nationaux. Sur 110 pays, un tiers seulement ont affirmé que les entités du système des Nations Unies avaient fait appel le plus possible à des institutions et à des experts nationaux pour la conception des programmes et des projets. En outre, environ 10 % seulement des gouvernements considèrent que les entités du système des Nations Unies utilisent « le plus possible » les systèmes d'achats, financiers, de surveillance et d'information nationaux ou les capacités d'évaluation nationales pour obtenir de bons résultats. Les réponses étaient indépendantes du niveau de revenu du pays.

188. L'objectif de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds introduite en 2005 était de permettre l'adoption d'une approche plus différenciée au niveau du pays tout en renforçant les capacités nationales y afférentes<sup>41</sup>. Il ressort des réponses issues de l'enquête du coordonnateur résident de l'équipe de pays des Nations Unies que, si, globalement, l'application de cette politique a été inégale, elle a néanmoins été un succès dans certains pays. Enfin, il ressort également de l'évaluation indépendante de l'initiative « Unis dans l'action » que l'utilisation des systèmes nationaux par les équipes de pays des Nations Unies dans les pays pilotes n'a pas été homogène. Certaines équipes ont fait de gros progrès, mais d'autres n'ont que peu avancé. L'utilisation de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds et des systèmes nationaux ont été des éléments importants des méthodes révisées dans les pays pilotes qui appliquent l'initiative « Unis dans l'action », en vue de renforcer la prise en main du programme par le pays et de contribuer à réduire les coûts de transaction.

189. L'utilisation des capacités et des systèmes nationaux pose une difficulté supplémentaire liée à la gestion des risques et au principe de responsabilité. Par conséquent, il serait bon que les entités du système des Nations Unies investissent davantage dans le renforcement des capacités et des systèmes nationaux afin de pouvoir les utiliser plus efficacement, d'une manière qui ne compromette pas l'exécution des programmes et le principe de responsabilité. Compte tenu de ce qui précède, il importe, conformément à l'examen triennal complet, d'élaborer un cadre de résultats pour mesurer les efforts de renforcement des capacités déployés par les entités des Nations Unies.

---

<sup>41</sup> 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.

## B. Égalité des sexes et autonomisation des femmes

190. Au paragraphe 14 j) de sa résolution 2011/7, le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général de veiller particulièrement, dans l'établissement du rapport de 2012 sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, à examiner les progrès réalisés au niveau des pays s'agissant d'améliorer la coordination de l'intégration systématique du principe de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes dans les activités opérationnelles du système des Nations Unies.

### **Les pays de programme considèrent l'appui des Nations Unies en faveur de l'égalité des sexes comme un domaine d'action prioritaire**

191. Les exigences de l'intégration d'une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes au sein du système des Nations Unies sont bien plus connues et mieux comprises depuis l'examen triennal complet de 2007<sup>42</sup>. La création d'ONU-Femmes a marqué une étape importante à cet égard. Le Secrétaire général a également déclaré que l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes figuraient parmi les priorités de son programme d'action pour les cinq prochaines années.

#### Encadré 7

##### **Grandes étapes depuis 2007**

- Création d'ONU-Femmes
- Obligation pour le système des coordonnateurs résidents de rendre compte des progrès réalisés dans l'institutionnalisation de la problématique hommes-femmes
- Nombre de plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement prévoyant des résultats accrus en matière d'égalité des sexes
- Adoption d'un plan d'action à l'échelle du système sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
- Lancement de la feuille de résultats concernant la parité des sexes dans 20 pays de programme

192. Les entités du système des Nations Unies ont également acquis une précieuse expérience grâce à l'application de plusieurs instruments ciblés, tels que : a) la politique applicable à l'échelle du système sur l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, approuvée par le Conseil des chefs de secrétariat en 2006; b) le plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies facilité par ONU-

<sup>42</sup> Intégrer une démarche d'équité entre les sexes, c'est évaluer les incidences pour les femmes et pour les hommes de toute action envisagée, notamment dans la législation, les politiques ou les programmes, dans tous les secteurs et à tous les niveaux. Il est vrai également qu'on a encore besoin des services chargés des questions concernant les femmes ou de responsables de la coordination dans ce domaine et que malgré l'intégration d'une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes, on a besoin de mesures et de programmes axés sur les femmes ou de législation positive.

Femmes<sup>43</sup>; c) les indicateurs de résultat des équipes de pays des Nations Unies concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (feuille de résultats concernant la parité des sexes)<sup>44</sup>; et d) le système de repérage des activités contribuant à l'égalité des sexes<sup>45</sup>.

193. Il ressort de l'enquête menée auprès des pays de programme qu'environ 81 % des gouvernements considèrent la promotion de l'égalité des sexes comme l'un des plus importants domaines de travail de l'Organisation. Environ 73 % des organisations de la société civile qui travaillent en étroite collaboration avec les entités des Nations Unies au niveau des pays partagent cet avis.

194. Les principaux enseignements tirés dans ce domaine depuis l'examen triennal complet de 2007 sont que l'égalité des sexes doit être incorporée dans les modes de réflexion et la culture de l'Organisation; que l'institutionnalisation de la problématique hommes-femmes devrait être considérée comme contribuant à la réalisation d'autres grandes priorités, non comme entrant en concurrence avec ces autres priorités, et que son succès doit pouvoir être apprécié au vu de ses résultats.

195. La création d'ONU-Femmes en janvier 2011, chargée de diriger et coordonner les activités des organismes des Nations Unies et d'amener ceux-ci à appliquer le principe de responsabilité devrait donner un nouvel élan à la mise en œuvre des objectifs d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes au sein de l'Organisation lors du prochain examen quadriennal complet. Dans le même temps, il appartient à toutes les entités du système de renforcer leurs capacités de promotion de l'égalité des sexes. D'ailleurs, la création d'ONU-Femmes devrait renforcer la détermination des entités des Nations Unies à tenir compte de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes dans leurs activités.

196. ONU-Femmes a déjà obtenu des résultats concrets : elle a notamment élaboré et adopté le plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies mentionné plus haut et appuyé l'élaboration de politiques en faveur de l'égalité des sexes au sein d'organismes des Nations Unies tels que la FAO, le FIDA, la CESAP, la CESAO et le FENU.

197. Cela étant, l'efficacité de l'intégration systématique du principe de l'égalité des sexes au sein du système des Nations Unies continue de se heurter à plusieurs obstacles : l'absence d'engagement des responsables, un système de

---

<sup>43</sup> Le plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes précise les méthodes et les dispositions institutionnelles qui doivent être en place pour l'intégration d'une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes au niveau de l'organisation. Il offre un moyen de planifier l'établissement et l'utilisation des procédures d'institutionnalisation de la problématique hommes-femmes, d'en contrôler l'application et d'en rendre compte, de manière cohérente et comparable.

<sup>44</sup> Les indicateurs de résultat des équipes de pays des Nations Unies concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (aussi désignés par l'expression « feuille de résultats concernant la parité des sexes ») définissent des normes de résultats claires pour les méthodes et les dispositions institutionnelles qui doivent être adoptées par les équipes de pays des Nations Unies lorsqu'elles établissent les BCP/PNUAD et les programmes conjoints, conformément au plan d'action à l'échelle du système. En définissant la pratique à adopter en matière d'institutionnalisation de la problématique hommes-femmes, la feuille de résultats donne des indications claires et simples sur les résultats escomptés, à partir desquelles les équipes de pays peuvent planifier et organiser leurs activités et rendre compte des résultats.

<sup>45</sup> Le système de repérage des activités contribuant à l'égalité des sexes est un instrument de suivi du budget, élaboré à l'origine par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

responsabilisation déficient, des effectifs trop peu nombreux, des connaissances limitées, des ressources financières insuffisantes et des systèmes de communication des données insuffisamment développés.

198. Par exemple, une étude récente sur l'utilisation de la feuille de résultats concernant la parité des sexes a montré qu'aucune équipe de pays des Nations Unies ne réalise l'objectif moyen d'institutionnalisation de la problématique hommes-femmes : les meilleurs résultats concernent la planification et la programmation, mais les progrès sont limités dans les domaines de la budgétisation, de la responsabilisation, du suivi et de l'évaluation ainsi que des partenariats.

199. Il reste difficile d'établir un lien de causalité entre les efforts d'institutionnalisation de la problématique hommes-femmes et les résultats obtenus concernant la promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes aux niveaux national, régional et mondial car les systèmes de gestion des résultats au sein de l'Organisation sont insuffisamment développés, comme on le verra plus en détail dans la suite. Le problème vient semble-t-il tant de l'application partielle des principes et des méthodes de gestion axée sur les résultats au sein du système des Nations Unies que du fait qu'il est difficile de définir des résultats et des indicateurs se rapportant à la problématique hommes-femmes dans une programmation intégrée complexe. On constate toutefois que les programmes qui s'intéressent spécifiquement aux femmes ont davantage tendance à utiliser des techniques appropriées de gestion axée sur les résultats et sont plus efficaces que ceux dans lesquels la problématique hommes-femmes s'inscrit dans le cadre d'une initiative plus large.

### **C. Coopération Sud-Sud**

200. Au paragraphe 48 de sa résolution 62/208, l'Assemblée générale a réaffirmé l'importance accrue de la coopération Sud-Sud et, à cet égard, a invité les fonds et programmes, les institutions spécialisées et les autres organismes concernés des Nations Unies à intégrer dans leurs activités courantes l'appui à la coopération triangulaire et Sud-Sud pour aider les pays en développement.

#### **La coopération Sud-Sud est en pleine expansion**

201. Au cours de la période considérée, la coopération Sud-Sud a connu une croissance continue. Selon les estimations, elle représentait en 2010 entre 13 et 14,8 milliards de dollars. La coopération Sud-Sud des principaux fournisseurs d'aide a augmenté en 2011<sup>46</sup>. La coopération triangulaire est elle aussi passée à la vitesse supérieure, avec la participation accrue des institutions multilatérales. Six organismes des Nations Unies ont joué un rôle de premier plan dans la promotion de la coopération triangulaire, en apportant une aide à la création de capacités, plus particulièrement dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l'environnement et de la santé<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Étude du Département des affaires économiques et sociales sur les tendances de la coopération internationale dans le domaine du développement, 2012.

<sup>47</sup> Analyse préliminaire des dossiers pour 2012, Forum pour la coopération en matière de développement.

Encadré 8

**Quelques grandes étapes de la coopération Sud-Sud depuis 2007**

- Le FIDA a signé six accords de coopération Sud-Sud dans la région du Marché commun du Sud (MERCOSUR).
- Le PNUD a élaboré des cadres de partenariat stratégique avec le Brésil, la Chine et la Turquie.
- La FAO a signé 45 accords tripartites de coopération Sud-Sud et dépêché plus de 1 500 experts et techniciens sur le terrain.
- L'ONUDI a ouvert des centres de coopération industrielle, dont un centre pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique et ouvert au Cap-Vert.
- L'UNICEF a émis de nouvelles directives sur la coopération Sud-Sud à l'usage de son personnel.
- Le Groupe spécial pour la coopération Sud-Sud a mis en place une architecture multilatérale « 3 en 4 » afin de permettre à toutes les parties prenantes d'établir des partenariats Sud-Sud et triangulaires.

202. En 2008, le Secrétaire général, par l'intermédiaire de son Comité des politiques a exposé sa vision qui consiste à incorporer l'appui à la coopération Sud-Sud dans les instruments et stratégies de politique intégrée des entités du système des Nations Unies. Les directives 2009 du GNUD relatives à l'élaboration des PNUAD et les priorités stratégiques de ce même GNUD pour 2010-2011 font toutes deux de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire un important facteur de renforcement des capacités. À la demande pressante du Comité de haut niveau pour la coopération Sud-Sud, un plan-cadre contenant des directives opérationnelles a été établi dans une perspective de coopération Sud-Sud et de coopération triangulaire en vue de renforcer l'intégration de cette démarche dans les activités opérationnelles de développement. Lorsque le Comité de haut niveau en décidera ainsi, ces directives opérationnelles devront faire l'objet d'un suivi par les équipes de pays des Nations Unies.

203. Les politiques susmentionnées ont été appliquées activement par les différentes entités. La coopération Sud-Sud et triangulaire est citée dans 15 rapports annuels récents et figure dans 17 plans à moyen terme d'entités du système des Nations Unies. L'enquête conduite en 2011 par le Corps commun d'inspection a confirmé que 17 des 20 entités du système avaient reçu des organes délibérants un mandat qui comprenait la coopération Sud-Sud. Treize organisations avaient des programmes et/ou des projets identifiables d'appui à la coopération Sud-Sud, aux niveaux mondial, régional ou national, tandis que six avaient intégré la coopération Sud-Sud dans leurs programmes ordinaires de coopération technique. De nombreuses institutions et entités du système des Nations Unies ont conçu des sites Internet pour faciliter les échanges Sud-Sud de connaissances et de données d'expérience.

### **La coopération Sud-Sud n'est pas encore un élément important de la programmation au niveau des pays**

204. Quelques directives mondiales n'ont pas encore eu de traduction concrète au niveau des pays. Une évaluation réalisée par le Corps commun d'inspection a montré que seuls 17 des 109 PNUAD examinés se référaient explicitement à la coopération Sud-Sud, et que 5 d'entre eux seulement affichaient des résultats spécifiques dans ce domaine. Six des 24 PNUAD ayant démarré en 2010 mentionnent la coopération Sud-Sud.

205. Le manque de capacités et de ressources est en partie responsable du défaut d'appui à la coopération Sud-Sud. Trois seulement d'un total de 20 entités du système des Nations Unies disposent à leur siège d'un service s'occupant principalement de la coopération Sud-Sud. Dans la plupart des organismes des Nations Unies, il n'est pas facile de repérer le personnel et les ressources, notamment les ressources de base, affectés à la coopération Sud-Sud. Selon l'enquête du Corps commun d'inspection, le montant total des ressources autres que de base ayant servi à financer les activités de coopération Sud-Sud des entités du système des Nations Unies s'est élevé à 100 millions de dollars en 2010, soit moins de 0,5 % du montant total des dépenses consacrées aux activités opérationnelles de développement.

206. Les entités du système des Nations Unies rencontrent aussi des difficultés d'ordre opérationnel pour exécuter les projets appuyés par les fournisseurs d'aide à la coopération Sud-Sud. Certains pays subordonnent la coopération Sud-Sud à des achats dans des pays clefs et à l'utilisation de leurs experts alors que, dans certains cas, les règles et règlements des entités du système des Nations Unies excluent cette possibilité.

207. Les limitations susmentionnées ont peut-être amené certains pays de programme à considérer que l'ONU n'était pas le meilleur partenaire pour faciliter la coopération Sud-Sud et triangulaire. Selon le sondage réalisé auprès des pays de programme, moins de la moitié des gouvernements estiment que l'Organisation peut véritablement faire avancer cette coopération.

208. Les entités du système des Nations Unies disposent d'atouts considérables pour programmer l'apprentissage croisé Sud-Sud et la fourniture transfrontière de biens publics régionaux et sous-régionaux dans leurs activités opérationnelles de développement. Quelque 90 % des gouvernements de pays de programme considèrent que l'ONU est tout à fait pertinente dans le domaine du renforcement des capacités nationales d'élaboration de politiques et de stratégies. La plupart voient en elle un partenaire incontournable pour tout ce qui concerne les conseils de politique générale et de stratégie de développement et comme source de connaissances et de compétences techniques actualisées.

209. La coopération Sud-Sud s'est avérée efficace pour renforcer les capacités, partager les connaissances, transférer les technologies et encourager l'intégration régionale. Son renforcement pourrait aider l'ONU à améliorer la pertinence de son soutien dans ces domaines. Elle doit donc devenir une modalité courante et quotidienne de programmation et d'exécution des activités opérationnelles de développement des entités du système des Nations Unies. Elle pourrait aussi à maints égards influencer sur les formes classiques de coopération pour le développement.

210. Les entités du système des Nations Unies disposent d'un potentiel considérable pour programmer l'apprentissage croisé Sud-Sud dans leurs activités opérationnelles de développement. Les visites dans les pays faites lors du processus d'examen quadriennal complet ont révélé que l'ONU était de plus en plus sollicitée pour faciliter l'apprentissage entre pairs du fait de sa présence universelle et de sa neutralité politique. L'apprentissage entre pairs concerne aussi bien les procédures pratiques de facilitation du commerce que les institutions de microfinance, le développement du secteur privé et de l'entrepreneuriat, le renforcement des capacités et les réformes du secteur public.

211. Le rapport du Corps commun d'inspection a par ailleurs souligné que l'ONU devait entamer une réflexion plus stratégique sur les politiques et les mécanismes de financement de la coopération Sud-Sud. Une autre conclusion importante du rapport concerne la nécessité de renforcer le cadre institutionnel actuel de la coopération Sud-Sud. Un projet de directives opérationnelles relatives à l'intégration de la coopération Sud-Sud et triangulaire dans les activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies a été soumis au Comité de haut niveau pour la coopération Sud-Sud à cet effet.

212. L'un des messages importants du présent rapport est que le moment est venu pour les entités du système des Nations Unies de faire de la coopération Sud-Sud non plus une question d'attention spéciale, mais une modalité courante et quotidienne de programmation et d'exécution des activités opérationnelles de développement à l'échelle du système.

#### **D. Dimension régionale du développement**

213. Au paragraphe 109 de sa résolution 62/108, l'Assemblée générale a indiqué que, s'agissant du fonctionnement du système des Nations Unies pour le développement, il importait d'harmoniser les structures régionales d'appui technique et les bureaux régionaux afin d'appuyer les équipes de pays des Nations Unies, notamment sur les plans technique et administratif et sur le plan des programmes.

214. La dimension régionale du développement s'est imposée progressivement comme un élément crucial du renforcement des dispositifs de gouvernance mondiale et comme une articulation essentielle entre les structures mondiales et le niveau national. C'est si vrai qu'une grande partie des grands schémas d'action et des accords conçus pour atténuer les répercussions des multiples crises ont été décidés aux niveaux régional et sous-régional, avec l'appui d'organisations et de groupements régionaux qui sont devenus des acteurs importants dans l'élaboration du programme du développement à tous les niveaux.

215. S'il travaille dans une certaine mesure en partenariat avec les institutions et les mécanismes régionaux, le système des Nations Unies, sous la conduite des commissions régionales, doit réfléchir davantage à son repositionnement afin d'avoir des interactions plus efficaces avec la nouvelle architecture du développement régional. Une étude indépendante commanditée par les commissions régionales sur la dimension régionale du développement et le système des Nations Unies (disponible sur le site [www.un.org/regional](http://www.un.org/regional) commissions) contient des informations éclairantes et des propositions à ce sujet. Au nombre des mesures possibles pourraient figurer l'élaboration d'une stratégie régionale et l'inventaire

détaillé des liens des entités du système des Nations Unies avec les organisations régionales. Les pays membres des commissions régionales ont accueilli favorablement cette étude.

216. L'examen triennal complet a mis en lumière le fait que les institutions des Nations Unies devaient renforcer leur coopération au niveau régional. Les mécanismes de coordination régionale prescrits par le Conseil économique et social et les équipes régionales du GNUM, présidés respectivement par les commissions régionales et le PNUD, sont les principaux instruments de coordination des Nations Unies au niveau régional. Ils se consacrent essentiellement à des formulations de politiques, à des travaux normatifs et analytiques et à l'élaboration de programmes régionaux et sous-régionaux. Les équipes régionales du GNUM fournissent les orientations stratégiques, les conseils programmatiques et la supervision, l'appui technique, l'assurance et le conseil qualité aux coordonnateurs résidents et aux équipes de pays des Nations Unies, particulièrement dans le domaine des programmes communs, de la gestion des résultats et des dépannages en cas de problème.

217. Les mécanismes de coordination régionale et les équipes régionales du GNUM peuvent s'appuyer et se renforcer mutuellement à travers leurs interactions. Ainsi, les conclusions des travaux sur la cohérence des mécanismes de coordination régionale peuvent être communiquées aux équipes régionales du GNUM de manière qu'elles en tiennent compte pour leurs activités dans les pays, tandis que les éléments pertinents des programmes régionaux et sous-régionaux peuvent être intégrés aux PNUAD à l'appui des programmes de développement des pays. Les équipes régionales du GNUM peuvent communiquer les données d'expérience nationale aux mécanismes de coordination régionale, qui en tireront des enseignements utiles. Ces enseignements peuvent à leur tour alimenter de nouveaux travaux analytiques et normatifs et accentuer ainsi la convergence des politiques régionales. C'est là un domaine où d'autres améliorations sont encore possibles.

#### **Les articulations avec le système de coordonnateurs résidents restent à l'état d'ébauche**

218. L'intégration des deux mécanismes d'appui régionaux, à savoir le système de coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies à l'échelle des pays, n'est pas encore achevée, ainsi qu'il ressort des sondages réalisés respectivement auprès des gouvernements des pays de programme, des coordonnateurs résidents et des équipes de pays des Nations Unies.

219. La moitié des gouvernements des pays de programme estiment que le renforcement de la coopération régionale et sous-régionale devrait avoir un rang de priorité plus élevé dans les activités des entités du système des Nations Unies dans les pays. Pour leur part, 12 % des coordonnateurs résidents et des membres des équipes de pays considèrent que les équipes régionales du GNUM ont joué un rôle très important dans la promotion de la cohérence au niveau des pays au cours des quatre dernières années, mais 18 % affirment que ce rôle n'a nullement été important. Par ailleurs, 20 % des coordonnateurs résidents et des membres des équipes de pays pensent qu'il serait très utile de doter les équipes régionales du GNUM de moyens accrus pour renforcer la cohérence au cours des quatre prochaines années, alors que 52 % sont favorables au renforcement de l'appui aux bureaux de coordonnateur résident dans les pays. Quelque 16 % des coordonnateurs

résidents et des membres des équipes de pays ont été d'avis qu'il ne serait nullement utile de donner des moyens supplémentaires aux équipes régionales du GNUM. Lors du sondage réalisé auprès des équipes de pays des Nations Unies dans le cadre de l'examen de l'étude du GNUM sur la gestion et la responsabilité, quelque 18 % des membres des équipes ont affirmé avoir reçu un appui cohérent de la part des équipes régionales du GNUM sur les questions liées aux programmes et aux opérations, 48 % ont estimé qu'ils avaient bénéficié d'un certain appui, et 34 % qu'ils n'en avaient reçu aucun. Environ 16 % des personnes interrogées dans le cadre d'un sondage réalisé récemment par le PNUD auprès des coordonnateurs/représentants résidents ont indiqué que les équipes régionales du GNUM leur avaient fourni des appuis et des conseils.

220. Les chiffres susmentionnés donnent à penser que les gouvernements et les équipes de pays ont le sentiment que les structures d'appui régionales devraient démontrer plus efficacement leur valeur ajoutée. Plusieurs propositions ont été formulées dans ce sens, à savoir une planification et une répartition des tâches plus efficaces entre les mécanismes de coordination régionale et les équipes régionales du GNUM; la fusion éventuelle des deux structures d'appui régionales; la participation renforcée des institutions aux mécanismes de coordination régionale et aux équipes régionales du GNUM; un appui budgétaire étoffé pour que les équipes régionales du GNUM puissent avoir un effectif complet; l'harmonisation des sites des bureaux régionaux des entités des Nations Unies dans chaque région; et le resserrement des liens des mécanismes de coordination régionale et des équipes régionales du GNUM avec la société civile et le secteur privé au niveau régional.

## **E. Gestion axée sur les résultats et planification**

221. Au paragraphe 14 h) de sa résolution 2011/7, le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général de veiller particulièrement, dans l'établissement du rapport sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, à examiner les progrès réalisés par le système des Nations Unies pour le développement s'agissant d'améliorer la planification stratégique et la gestion axées sur les résultats afin d'accroître la responsabilisation et la transparence, et définir des mesures propres à améliorer encore l'exécution et les résultats à long terme.

### **La gestion axée sur les résultats apparaît comme essentielle pour améliorer l'efficacité et la responsabilisation**

222. La gestion axée sur les résultats figure au programme de réformes du système des Nations Unies depuis plus de 10 ans. L'examen triennal complet de 2007 a établi que les activités opérationnelles devraient être évaluées sur la base de leur contribution au renforcement de la capacité des pays de programme d'éliminer la pauvreté, de maintenir une croissance économique durable et de mettre en œuvre le développement durable. Depuis, le système des Nations Unies pour le développement a redoublé d'efforts pour promouvoir, par l'intermédiaire des plans-cadres, la gestion axée sur les résultats en tant que l'un de ses cinq principes de programmation au sein des organismes et au niveau des pays. L'application de la gestion axée sur les résultats dans le domaine du développement a gagné du terrain au cours des 10 dernières années, et les institutions publiques comme les gouvernements sont de plus en plus nombreux à adopter le système. Le fait que les

pays de programme et les pays donateurs demandent au système des Nations Unies pour le développement de montrer non seulement qu'il réalise ses objectifs mais qu'il les réalise efficacement et que ses activités répondent aux besoins et aux priorités des pays de programme, contribuent à améliorer les résultats et favorisent le développement durable, donne une nouvelle impulsion au renforcement du système de gestion.

Encadré 9

**Grandes étapes franchies depuis 2007 concernant la gestion axée sur les résultats et la planification**

- Adoption par le Groupe des Nations Unies pour le développement d'un mode de présentation standard pour les rapports sur les résultats des plans-cadres
- Publication du manuel du Groupe des Nations Unies pour le développement sur la gestion axée sur les résultats
- Adoption par le Groupe des Nations Unies pour le développement de principes communs concernant les rapports sur les résultats

223. Si les pays donateurs et les pays de programme ne mettent pas tous l'accent sur les mêmes aspects de la gestion axée sur les résultats, en revanche ils souhaitent tous que les ressources investies par le système des Nations Unies pour le développement produisent de la valeur. Le système de gestion axée sur les résultats fait également partie intégrante du processus continu de renforcement de la responsabilisation du système des Nations Unies. Dans le cadre du présent examen, une étude sur le système de gestion axée sur les résultats a été conduite, qui a également tiré profit de plusieurs autres études. Par ailleurs, le Corps commun d'inspection procède actuellement à une étude de la planification stratégique dans les organisations du système des Nations Unies, qui viendra compléter les travaux réalisés dans le cadre des préparatifs de l'examen quadriennal complet.

224. Il ressort de l'étude réalisée auprès des pays de programme que sur les 110 gouvernements qui ont répondu, 106 considéraient une meilleure utilisation des méthodes axées sur les résultats comme la deuxième mesure la plus importante pour améliorer l'efficacité du système des Nations Unies. Quatre-vingt-treize pour cent des organisations de la société civile pensaient elles aussi qu'une meilleure utilisation de ces méthodes permettrait d'améliorer l'efficacité du système des Nations Unies. Sur le terrain, 85 % des coordonnateurs résidents et des membres des équipes de pays des Nations Unies étaient d'avis que l'harmonisation des systèmes de gestion axée sur les résultats des organismes serait la troisième mesure la plus efficace pour améliorer la cohérence au niveau des pays. Ce point de vue figurait déjà dans de nombreux rapports antérieurs sur la réforme des activités opérationnelles de développement des Nations Unies. Plus récemment, plusieurs pays donateurs ont affirmé dans leurs rapports d'étude multilatéraux que des lacunes persistaient dans les systèmes de gestion axée sur les résultats des organismes du système des Nations Unies, lacunes qui étaient un obstacle sérieux à l'évaluation des résultats et des conséquences.

### **Des progrès ont été réalisés dans le renforcement de la gestion axée sur les résultats**

225. Le système des Nations Unies pour le développement a quelque peu renforcé le système de gestion axée sur les résultats depuis l'examen triennal complet de 2007. Les hauts responsables des fonds, programmes et organismes des Nations Unies et la direction collégiale du Groupe des Nations Unies pour le développement accordent une très large place à la gestion axée sur les résultats. À la suite d'une étude réalisée en 2008, le Groupe a commencé à mettre en œuvre un plan d'action en vue de combler les lacunes recensées et de renforcer l'appui fourni aux équipes de pays des Nations Unies. La publication, en 2011, du Manuel sur la gestion axée sur les résultats représente une étape majeure vers l'harmonisation des concepts et des principes applicables au sein du système des Nations Unies pour le développement. Les bureaux de pays et les équipes de pays des Nations Unies reçoivent un appui technique, qui se traduit par des formations et la mise à disposition de ressources et d'outils en ligne. Des mesures ont été prises pour renforcer la fonction des équipes régionales du Groupe des Nations Unies pour le développement de fournir conseils et appui de qualité aux équipes de pays concernant les plans-cadres et les questions connexes. En outre, plusieurs organismes adoptent des mécanismes d'assurance de la qualité pour les programmes de pays afin de renforcer leur propre système de gestion axée sur les résultats. Le renforcement au niveau général du système des Nations Unies pour le développement devrait être considéré dans le cadre plus large de la prise en charge par les pays du programme de développement et des résultats en la matière. Le rôle du système des Nations Unies pour le développement est de compléter les efforts déployés par les pays pour parvenir au développement durable.

### **Divers problèmes persistent**

226. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du système de gestion axée sur les résultats sont semblables à celles auxquelles se heurtent les gouvernements et d'autres organismes de développement. Lors de l'examen triennal complet, l'utilisation effective de la matrice de résultats des plans-cadres est apparue importante pour améliorer l'évaluation des résultats du système des Nations Unies. Cependant, dans de nombreux pays, le système de gestion axée sur les résultats n'est pas appliqué énergiquement, comme en témoigne la qualité des cadres de résultats. Ce problème est évoqué dans plusieurs sections du présent rapport. Les 40 évaluations de plans-cadres examinées à l'occasion de l'élaboration du présent rapport mettent elles aussi en évidence la mauvaise qualité technique des cadres de résultats. L'énoncé des résultats est souvent général, de manière à ce que tous les organismes puissent participer, tandis que les indicateurs, les chiffres de référence et les objectifs ne sont pas définis ou ne mesurent pas le changement voulu. Des matrices de résultats adaptées, qui soient examinées et actualisées régulièrement et assorties de systèmes de suivi et d'évaluation sont indispensables pour pouvoir évaluer l'utilité et l'efficacité du système des Nations Unies pour le développement. L'importance de disposer de cadres de résultats adaptés sur le plan technique a été rappelée dans les études d'évaluabilité et l'évaluation indépendante des pays où est mise en œuvre l'initiative « Unis dans l'action ». Alors que l'alignement des plans sur les ressources est un principe fondamental du système de gestion axée sur les résultats, on constate fréquemment dans la pratique des décalages entre les plans et les ressources effectivement disponibles pour leur mise en œuvre.

### **La mise en application du système de gestion axée sur les résultats n'a pas été suffisamment axée sur les résultats**

227. Il ressort de l'analyse conduite pour la préparation du présent rapport, ainsi que de plusieurs autres études, que l'établissement de rapports sur les résultats n'a pas été aussi efficace qu'il aurait fallu. Le système des Nations Unies pour le développement a du chemin à parcourir pour faire du système de gestion axée sur les résultats un véritable outil de gestion. On recense des lacunes, en particulier au niveau des pays, dans la manière dont les résultats sont interprétés par ceux qui en disposent et en assurent la gestion, dans leur utilisation à l'occasion de la prise de décisions, ainsi que dans la communication des résultats aux intervenants, y compris aux partenaires nationaux. Les activités de suivi et d'évaluation, qui font partie intégrante du cycle, ne sont pas systématiques, et les ressources qui y sont consacrées sont bien souvent insuffisantes. Un examen par les pairs et une formation sont également nécessaires, et il faut que le siège, les bureaux régionaux et les États Membres fassent part aux bureaux de pays de leurs commentaires sur les rapports relatifs aux résultats. Il reste encore du chemin à parcourir pour que le système de gestion axée sur les résultats soit utilisé pour définir plus précisément les responsabilités, étant donné que les responsabilités en matière de résultats, en particulier au niveau interinstitutionnel, sont rarement clairement définies.

### **La difficulté de définir et de mesurer les résultats en matière de développement a été sous-estimée**

228. Définir et mesurer les résultats est un problème complexe pour une organisation multilatérale telle que l'Organisation des Nations Unies. Les organismes sont à même de mesurer les résultats concrets basés sur des projets précis mais ils ont du mal à établir un lien entre les activités qu'ils mènent dans le domaine de la sensibilisation, du renforcement des capacités et des services consultatifs et des changements qui amélioreront les conditions de vie des populations. Ce problème est très présent dans les pays à revenu intermédiaire, où les activités du système des Nations Unies pour le développement consistent généralement à donner des conseils pratiques et à transmettre des savoirs. Un problème connexe vient de la pression exercée par certains pays donateurs sur les organismes des Nations Unies pour qu'ils quantifient précisément leur contribution à un produit ou à un résultat concret de développement afin de démontrer leur valeur ajoutée et leur pertinence. Les mesures et les résultats en matière de développement sur le long terme sont généralement difficiles à définir et de nombreux facteurs échappant souvent au contrôle des organismes peuvent influencer sur les résultats. Par ailleurs, il est difficile de donner des résultats un tant soit peu précis à moyen terme dans des pays où la situation est souvent fluctuante et incertaine et quand on dispose de fonds limités. Cela a aussi tendance à simplifier par trop le processus de développement, qui demande un engagement sur le long terme.

### **L'établissement des rapports sur les résultats pourrait gagner en efficacité**

229. À ce jour, le système des Nations Unies n'a pas opéré une distinction suffisante entre les systèmes, les instruments et les capacités qui sont nécessaires pour assurer le suivi des résultats de niveau inférieur et des résultats de niveau plus élevé. Cette distinction est encore plus difficile à établir en ce qui concerne les résultats se rapportant aux normes et aux critères des organismes du système des Nations Unies. Concernant les résultats de niveau inférieur (produits), l'objectif

principal du système de suivi axé sur les résultats est de parvenir à suivre l'utilisation des ressources, la mise en œuvre des activités qui y sont liées, et la réalisation des produits prévus résultant de l'exécution des activités. Pareil suivi fournit des données sur l'allocation des ressources et leur utilité, sur la mise en œuvre des activités et sur les résultats attendus, et il peut être effectué chaque année avec le gouvernement dans le cadre de l'examen annuel du plan-cadre.

230. Pour des résultats de niveau plus élevé, pour lesquels il faut mesurer les effets des contributions de l'ensemble du système des Nations Unies ou de certains organismes sur le développement national en général, des systèmes d'évaluation technique plus élaborés, permettant d'évaluer ces informations périodiquement, doivent être mis au point. Les deux types de rapports, sur les produits et les résultats, sont importants. En outre, le système des Nations Unies comme les pays partenaires doivent systématiquement en tirer les enseignements.

231. Le fait que les organismes du système des Nations Unies et les pays donateurs n'utilisent pas les mêmes cadres d'établissement de rapports et n'aient pas les mêmes exigences en la matière pose un problème supplémentaire. Les bureaux de pays des institutions doivent rendre des comptes à leur siège respectif, et le système des Nations Unies doit pouvoir rendre des comptes, aux gouvernements des pays de programme et, de plus en plus, aux donateurs, sur la contribution qu'il apporte. Qui plus est, les indicateurs utilisés pour l'établissement des rapports ne sont souvent pas les mêmes suivant les organismes, ce qui ajoute encore à la complexité du système d'établissement des rapports.

232. Vu la complexité de la situation, le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Comité de haut niveau sur la gestion ont proposé, dans le cadre d'une étude conjointe menée en 2011, d'adopter des principes communs pour l'établissement des rapports sur les résultats<sup>48</sup>, qui permettent de rendre compte des gains d'efficacité et d'efficience tout en simplifiant la procédure y afférente.

233. Lors de l'enquête récente, 94 % des gouvernements des pays de programme se sont dits favorables à l'utilisation d'un modèle unique de présentation des rapports d'activité, qui réduirait leur charge de travail. Pour faciliter cette harmonisation, un schéma opérationnel standard et des directives concernant l'établissement des rapports sur les plans-cadres ont été incorporés aux directives les plus récentes du Groupe des Nations Unies pour le développement<sup>49</sup>. Par ailleurs, environ 82 % des coordonnateurs résidents et des membres des équipes de pays des Nations Unies considéraient que l'harmonisation des procédures d'établissement de rapports faisait partie des mesures les plus importantes pour améliorer la cohérence de l'Organisation au niveau des pays.

## F. Évaluation

234. Au paragraphe 138 de sa résolution 62/208, l'Assemblée générale a invité le système des Nations Unies pour le développement à renforcer encore l'évaluation, avec l'accord des organes directeurs des fonds et programmes et des institutions et,

---

<sup>48</sup> Common Principles of Results Reporting, étude conjointe Groupe des Nations Unies pour le développement-Comité de haut niveau sur la gestion, 15 juillet 2011.

<sup>49</sup> Common Principles of Results Reporting, étude conjointe Groupe des Nations Unies pour le développement-Comité de haut niveau sur la gestion, 15 juillet 2011.

à ce propos, l'a engagé à poursuivre les efforts déployés pour renforcer cette fonction dans l'ensemble des organismes et y instaurer un état d'esprit propice à son exercice.

### **Poursuite des efforts de renforcement de la fonction d'évaluation au sein du système des Nations Unies**

235. L'évaluation est généralement considérée, au sein du système des Nations Unies, comme un outil essentiel pour démontrer l'efficacité du système pour le développement. L'accent étant de plus en plus mis sur les résultats, la demande de données d'évaluation augmente. Différentes entités du système ont mis en place des conditions favorables à l'évaluation et elles respectent plus strictement les normes et critères d'évaluation adoptés par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation en 2005. Le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, qui compte 43 services d'évaluation membres à titre volontaire, continue de jouer un rôle central dans le renforcement de la fonction d'évaluation et l'amélioration de la qualité générale de celle-ci au sein du système des Nations Unies. L'ensemble des membres du Groupe sont tenus de respecter les normes et les critères d'évaluation applicables. Depuis 2007, le Groupe a établi plusieurs documents d'orientation importants, notamment un code de conduite de l'évaluation dans le système des Nations Unies, des lignes directrices sur les bonnes pratiques pour le suivi des évaluations; des questions et réponses pour les évaluations des plans-cadres; et un manuel intitulé « Intégrer les droits de l'homme et l'égalité des sexes aux évaluations : vers un document d'orientation du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation ». Il a également joué un rôle essentiel en coordonnant et en appuyant les études d'évaluabilité des évaluations de l'initiative « Unis dans l'action » conduites par les pays.

236. Le système des Nations Unies développe sa capacité à utiliser les données d'évaluation. Outre qu'elles disposent des lignes directrices du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, des entités ont investi dans le renforcement du suivi des mesures et des recommandations formulées par les responsables au niveau des pays. Cependant, la capacité d'absorption du système est de plus en plus mise à l'épreuve à mesure que les produits des évaluations se font plus nombreux dans l'ensemble du système, et d'après plusieurs études, il n'est pas certain que le système soit à même de faire face aux recommandations provenant d'évaluations aussi nombreuses<sup>50</sup>.

### **Problèmes persistants concernant l'évaluation des capacités**

237. Il ressort de données et d'études récentes du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, notamment du Bureau des services de contrôle interne (voir A/66/71), que les services d'évaluation disposent d'effectifs limités, et que seuls quelques organismes, dont ONUSIDA, l'UNICEF, le PNUD et ONU-Femmes ont décentralisé la fonction d'évaluation. La capacité d'évaluation sur le terrain est essentielle, non seulement pour l'évaluation des programmes des entités elles-mêmes, mais aussi pour les évaluations des plans-cadres. Les ressources humaines et financières dont disposent la majorité des services d'évaluation leur permettent tout juste de faire face aux activités quotidiennes, et ils n'ont généralement pas de marge de manœuvre pour ce qui est de participer aux évaluations mixtes, interinstitutions ou menées à

---

<sup>50</sup> Voir Examen d'ensemble du cadre institutionnel existant pour l'évaluation à l'échelle du système des activités opérationnelles de développement des organismes des Nations Unies, Angela Bester et Charles Lusthaus, Cabinet du Vice-Secrétaire général, Nations Unies, 2012.

l'échelle du système. Très peu d'entités du système ont des dépenses d'évaluation excédant 1 % du total de leurs dépenses<sup>50</sup>.

238. Pour pouvoir conduire des évaluations au niveau des pays, il faut qu'il y ait des services d'évaluation opérationnels au sein des institutions publiques et que les organisations de la société civiles disposent de capacités d'évaluation. Cela ressort de l'examen triennal complet de 2007. Le renforcement des capacités nationales gagne en importance à mesure que les gouvernements mènent des évaluations, seuls ou de manière conjointe. Le Corps commun d'inspection a soulevé la question des capacités nationales, soulignant que, bien souvent, le suivi et l'évaluation des projets d'exécution nationale n'étaient pas conduits par les gouvernements (voir E/2009/103). Différents organismes tels que l'UNICEF, le PNUD et ONU-Femmes travaillent en partenariat avec des associations d'évaluation et des gouvernements afin de renforcer les capacités nationales. Une équipe spéciale du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation travaille à l'établissement d'un cadre conceptuel de renforcement des capacités nationales d'évaluation, qui définira, entre autres, le rôle joué par le Groupe dans ce domaine.

Encadré 10

**Grandes étapes franchies depuis 2007 dans les fonctions d'évaluation**

- Adoption d'une série de documents d'orientation en vue de promouvoir la professionnalisation de la fonction d'évaluation
- Examen par les pairs des fonctions d'évaluation – PAM, BSCI, FEM, ONUDI, PNUE, ONU-Habitat, FAO
- Publication par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation de directives en vue de l'intégration des droits de l'homme et de l'égalité des sexes dans les évaluations; évaluation des effets; évaluations des activités normatives
- Évaluation conjointe Groupe des Nations Unies pour l'évaluation – Gouvernement sud-africain
- Contribution du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation aux évaluations de l'initiative « Unis dans l'action » conduites par les pays et aux évaluations indépendantes
- Publication par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation d'un modèle pour l'évaluation des plans-cadres
- Publication par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation de directives sur les mesures prises par les responsables des entités au niveau des pays à la suite de l'évaluation du plan-cadre

**Qualité et cohérence variables des évaluations des plans-cadres**

239. Bien que dans sa résolution 62/208, l'Assemblée générale ait souligné qu'il fallait réaliser des évaluations des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, peu de pays ont procédé à de véritables évaluations. La plupart ont choisi d'effectuer plutôt un examen à mi-parcours, considérant que cela non seulement était plus utile pour stimuler le mécanisme de mise en œuvre et pour

préparer le prochain plan-cadre, mais également demandait moins de temps et d'argent. Une analyse de 40 évaluations et examens à mi-parcours a montré que leur qualité variait, tout comme les efforts déployés en la matière par les équipes de pays. Toutefois, les évaluations ont fourni des informations utiles pour le présent rapport concernant l'efficacité, plus ou moins grande, de la conception et de l'application des plans-cadres. Il est encore trop tôt pour déterminer si les équipes de pays des Nations Unies ont procédé à des évaluations des plans-cadres, comme elles sont tenues de le faire depuis 2010. Il ressort de l'étude réalisée en 2011 en vue de l'établissement du rapport annuel des coordonnateurs résidents qu'avant l'introduction de cette obligation, environ 40 % des équipes dans les pays qui disposaient d'un plan-cadre affirmaient sous une forme ou sous une autre procéder à un examen annuel. Cependant, les évaluations laissent penser que même lorsqu'il y a eu des examens annuels, leur valeur était limitée. Ces lacunes dans le système d'évaluation des plans-cadres ont également remis en question la responsabilisation concernant les résultats au niveau des pays, comme il est indiqué dans les sections du présent rapport relatives aux plans-cadres et à la gestion axée sur les résultats.

### **Des systèmes de suivi et d'évaluation peu performants au niveau des pays**

240. Les évaluations et les examens à mi-parcours des plans-cadres font constamment état du mauvais fonctionnement des systèmes de suivi et d'évaluation au niveau de l'ensemble du système. Les éléments établissant que le système des Nations Unies contribue de manière importante aux activités de développement proviennent rarement du système de suivi et d'évaluation des plans-cadres. Les analyses mondiales des résultats concernant la gestion axée sur les résultats et le suivi et l'évaluation menées entre 2006 et 2008, et celles de l'étude sur la gestion des résultats menée dans le cadre de l'élaboration du présent rapport étaient parvenues aux mêmes conclusions. D'après des données d'évaluation et des éléments recueillis à l'occasion d'entretiens figurant dans les évaluations des plans-cadres, aucun mécanisme de suivi et d'évaluation à l'échelle du système ne fonctionne comme prévu par les directives du Groupe des Nations Unies pour le développement ou par les plans de suivi et d'évaluation des plans-cadres<sup>51</sup>. C'est peut-être là le domaine dans lequel le moins de progrès ont été réalisés pour ce qui est de mettre l'accent sur les résultats au niveau des équipes de pays. Il ressort de l'enquête réalisée en 2010 auprès des coordonnateurs résidents que 54 % des 88 coordonnateurs résidents ont signalé que le système de suivi et d'évaluation des plans-cadres était conforme aux systèmes nationaux. Il ressort également de l'enquête menée auprès des gouvernements des pays de programme que les entités travaillant dans le même domaine étaient fortement encouragées à mener des missions de suivi et d'évaluation conjointes au niveau des pays. Environ 78 % des gouvernements des pays de programme étaient d'avis que ces mesures contribueraient grandement à réduire la charge de travail des partenaires nationaux.

### **Cohérence des efforts d'évaluation de l'initiative « Unis dans l'action »**

241. Les États Membres ont montré qu'ils étaient résolus à procéder à une évaluation de l'initiative « Unis dans l'action », en particulier à l'occasion de celle

<sup>51</sup> Depuis, l'équipe de pays en République-Unie de Tanzanie a établi un système de suivi et d'évaluation afin de rendre compte de l'application du Plan d'aide au développement des Nations Unies pour 2011-2015.

menée par les pays de programme en 2010. Le système des Nations Unies pour le développement y a consacré des efforts considérables et d'importantes ressources, en menant d'abord une étude d'évaluabilité en 2008 puis une évaluation indépendante en 2012. Cette dernière a établi que certains pays pilotes avaient fourni d'énormes efforts pour améliorer le système de suivi et d'évaluation des programmes « Unis dans l'action ». Cependant, la tâche s'est révélée particulièrement ardue et les efforts déployés n'ont pas encore abouti à des résultats satisfaisants. On dispose d'éléments montrant que certains programmes conjoints ont joué un grand rôle dans l'initiative « Unis dans l'action » et que d'autres n'ont rien donné. Il semblerait que les programmes « Unis dans l'action » composés de plusieurs sous-programmes mixtes étaient trop complexes, qu'il fallait réduire le nombre de résultats et adopter une approche plus stratégique et des systèmes de suivi et d'évaluation globaux afin de fournir des informations sur la contribution de l'ensemble du système des Nations Unies (et non d'organismes particuliers) au développement national. Les évaluations de l'initiative « Unis dans l'action » menées par les pays avaient déjà montré qu'il fallait faire une plus large place au suivi et à l'évaluation pour pouvoir fournir des informations sur les progrès réalisés et la contribution du système des Nations Unies au développement national<sup>52</sup>.

#### **Augmentation de la demande d'évaluation indépendante à l'échelle du système**

242. Les résolutions adoptées par l'Assemblée générale montrent que l'évaluation des activités opérationnelles de développement à l'échelle du système est une préoccupation croissante pour les États Membres qui souhaitent plus de cohérence, d'efficacité et de responsabilisation de la part du système des Nations Unies (voir les résolutions 59/250, 62/208 et 64/289). En 2011, en réponse à la résolution 64/289, le Vice-Secrétaire général a fait réaliser un examen d'ensemble du cadre institutionnel existant pour l'évaluation indépendante à l'échelle du système des activités opérationnelles de développement<sup>53</sup> afin de déterminer les possibilités d'améliorer le(s) mécanisme(s) existant(s) et d'obtenir des évaluations à l'échelle du système qui soient indépendantes, fiables et utiles, sur les questions ou les problèmes stratégiques et opérationnels prioritaires. L'exercice a été complexe et de grande ampleur, et a donné lieu à de larges consultations auprès des États Membres, des services d'évaluation du système et d'experts internationaux extérieurs au système. L'Étude a conclu qu'il existait bien une demande pour un mécanisme indépendant d'évaluation de l'efficacité, de l'efficacité et des résultats à l'échelle du système, mais que le mécanisme existant était inadapté, qu'il n'y avait guère de lignes d'action et aucune direction ou stratégie clairement définie pour conduire l'évaluation, dont la coordination s'était faite ponctuellement et de manière inefficace; les rapports avaient été d'une utilité variable.

---

<sup>52</sup> Voir Évaluations de l'initiative « Unis dans l'action » menées par les pays – rapport de synthèse, 2011. Le rapport de l'évaluation indépendante de l'initiative « Unis dans l'action » sera soumis au Président de l'Assemblée générale à la soixante-sixième session de l'Assemblée.

<sup>53</sup> Mécanisme indépendant d'évaluation de l'efficacité, de l'efficacité et des résultats à l'échelle du système, examen d'ensemble du cadre institutionnel existant pour l'évaluation à l'échelle du système des activités opérationnelles de développement des organismes des Nations Unies, demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/289. Rapport final établi par Angela Bester et Charles Lusthaus, avril 2012.

243. Il ressort de l'examen que la politisation du mécanisme indépendant d'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et des résultats à l'échelle du système a été un obstacle aux progrès, mais qu'il existe une volonté, au sein du système des Nations Unies, de tenir des discussions et un dialogue de fond sur la question. Les recommandations formulées à l'issue de l'examen se veulent pragmatiques, et envisagent des actions qui pourraient raisonnablement faire avancer les choses. Conformément à la résolution 64/289 de l'Assemblée générale sur la cohérence du système des Nations Unies, les principales conclusions et recommandations issues de cet examen seront communiquées prochainement dans un rapport distinct du Secrétaire général.

## Annexe I

### **Enquête auprès des gouvernements des pays de programme de l'ONU**

1. L'enquête auprès des gouvernements des pays de programme a été réalisée en application de la résolution 26/289 de l'Assemblée générale sur la cohérence du système des Nations Unies. Le questionnaire a été élaboré en consultation avec des spécialistes des enquêtes, de nombreux fonctionnaires de l'ONU, ainsi que le Groupe consultatif du Groupe des Nations Unies pour le développement et traduit dans les langues officielles de l'ONU.

2. Les gouvernements ont été informés de l'enquête trois mois avant son lancement au moyen d'un message adressé par la Vice-Secrétaire générale transmis par l'intermédiaire du coordonnateur résident dans les pays concernés. Ce message invitait aussi les gouvernements à désigner le ministère et le responsable chargés de répondre au questionnaire. Le questionnaire a ensuite été envoyé sous couvert d'une lettre de la Vice-Secrétaire générale adressée au ministre de chaque gouvernement chargé de coordonner les activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, qui encourageait le gouvernement à consulter largement les ministères qui travaillaient en étroite coopération avec les entités de l'ONU à la réalisation des activités opérationnelles de développement. L'enquête prévoyait le temps nécessaire à ces consultations et était conçue pour que le gouvernement s'approprie pleinement les questions et qu'il s'implique totalement dans leurs réponses.

3. Sur les 111 pays qui ont répondu à l'enquête, 41 étaient des pays à faible revenu, 44 des pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure), 20 des pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure) et 6 pays d'autres catégories. L'enquête était structurée autour de trois grands thèmes : la pertinence, l'efficacité et l'efficience, comme demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/289. Le questionnaire se caractérisait également par l'interconnexion des trois thèmes. En particulier, l'appui au développement des capacités nationales était un élément important de l'évaluation par les gouvernements de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience des activités opérationnelles de développement des Nations Unies. De même, l'application du principe « Unis dans l'action » et d'autres mesures destinées à améliorer la cohérence du système des Nations Unies étaient soulignées pour chacun des grands thèmes.

4. Les gouvernements ont précisé que les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) avaient contribué à garantir la cohérence entre les activités des Nations Unies et les priorités nationales. Ils avaient permis d'obtenir de meilleurs résultats que si chaque entité avait planifié ses activités d'appui séparément. Les gouvernements ont toutefois considéré qu'il y avait encore beaucoup de progrès à faire pour en retirer tous les avantages et étaient très favorables à l'adoption de mesures supplémentaires visant à simplifier et à harmoniser les procédures et à renforcer le rôle des coordonnateurs résidents.

5. De nombreux gouvernements ont fait état de chevauchements entre les activités des entités du système des Nations Unies et d'une concurrence pour les financements de donateurs. Cela était particulièrement vrai pour les pays à faible revenu et ceux qui avaient des besoins importants en matière d'assistance

humanitaire. Concernant l'efficacité, les gouvernements ont réclamé une utilisation plus large des capacités et des systèmes nationaux ainsi qu'une plus grande cohérence entre les entités du système des Nations Unies.

6. Lorsqu'il leur a été demandé de citer les cinq domaines prioritaires d'assistance pour les quatre prochaines années, presque tous les pays ont mentionné l'environnement et le développement durable (y compris l'adaptation face aux changements climatiques, l'eau et l'assainissement), suivis par la santé. Les priorités étaient toutefois inversées dans le cas des pays à faible revenu, qui par ailleurs ont mentionné plus fréquemment que les autres la réduction de la pauvreté et l'éducation.

7. Enfin, les gouvernements ont été invités à comparer les résultats obtenus par les Nations Unies avec ceux obtenus par deux autres partenaires extérieurs, à savoir les institutions financières internationales et autres institutions multilatérales et les donateurs bilatéraux. Ils ont systématiquement placé les Nations Unies au premier rang, devant les institutions financières internationales et les autres institutions multilatérales et les donateurs bilatéraux.

*Source* : Analyse des réponses à l'enquête auprès des gouvernements des pays de programme de l'ONU (Département des affaires économiques et sociales, 2012).

## Annexe II

### **Évaluation indépendante des enseignements tirés de l'initiative « Unis dans l'action »**

1. L'évaluation indépendante des enseignements tirés de l'initiative « Unis dans l'action » a été menée pendant la période 2011-2012, conformément au mandat établi par la résolution 62/208 de l'Assemblée générale relative à l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies et selon les modalités approuvées par l'Assemblée dans sa résolution 64/289 sur la cohérence du système des Nations Unies.

2. Les principaux enseignements et conclusions tirés de l'évaluation indépendante sont les suivants :

a) L'adoption volontaire de l'initiative « Unis dans l'action » par les gouvernements des pays pilotes a grandement renforcé leur appropriation de la réforme et des programmes des Nations Unies. L'initiative « Unis dans l'action » a permis de mieux répondre aux besoins et aux priorités spécifiques des pays pilotes, y compris des pays les moins avancés et à faible revenu;

b) L'initiative « Unis dans l'action » a également permis au système des Nations Unies de mieux aborder les questions transversales (par exemple les droits de l'homme et l'égalité des sexes) et d'être mieux à même d'appuyer les activités intersectorielles des gouvernements (par exemple la réduction de la pauvreté et de la mortalité de l'enfant ou la gouvernance locale). Elle a également facilité la mobilisation sur ces questions;

c) Alors que d'autres initiatives des Nations Unies en faveur des réformes portaient sur des aspects spécifiques tels que la programmation, le financement, la gestion et la responsabilisation, l'originalité de la démarche « Unis dans l'action » provient du fait qu'elle prend en considération tous ces aspects de manière globale. Cette approche globale comporte également différentes autres innovations potentiellement utiles à l'ensemble du système des Nations Unies, par exemple de nouvelles manières d'aborder la programmation et les programmes conjoints, les systèmes de suivi communs, les passations de marché communes dans les pays concernés, les stratégies de communication communes et les codes de conduite des équipes de pays des Nations Unies.

3. La vision reposant sur un programme unique, un responsable unique et l'expression d'une seule voix n'a pas eu pour corollaire un responsable unique, ce qui a des implications sur la mesure des résultats. Comme chaque organisme possède sa propre structure de gouvernance, son mandat et sa culture, chacun reste principalement responsable de ses résultats et de sa gestion. La responsabilité verticale prévaut sur la responsabilité horizontale. À maints égards, l'unité dans l'action n'est qu'une façade.

4. Avec l'appui des bureaux des coordonnateurs résidents, les équipes de pays des Nations Unies dans les pays pilotes ont pratiquement atteint le maximum de ce qui peut être fait en termes de réduction des coûts des transactions et d'accroissement de l'efficacité au moyen des innovations mises en place à l'échelle nationale dans le cadre du concept du bureau unique. Comme de nombreux éléments structurels à niveau élevé n'ont pas été modifiés, le coût marginal de l'amélioration

de la coordination à l'échelle du pays augmente. À plusieurs reprises, les solutions locales ont créé des problèmes de gestion au niveau des entités. Dans de nombreux domaines, seules des modifications systémiques pourront permettre de faciliter la coordination à l'échelle du pays et d'en faire baisser le coût.

5. Le Fonds du programme « Unis dans l'action » complète de manière précieuse les mécanismes de financement traditionnels et donne la possibilité de répondre à un éventail de besoins et de priorités des pays de programme plus large que ne le feraient les systèmes de financement de base et autres traditionnels qui ne concernent que les besoins et les priorités auxquels répond spécifiquement l'organisme qui les mobilise. La pérennité de ces instruments de financement n'est cependant pas acquise.

*Source* : Secrétariat de l'évaluation indépendante des enseignements tirés de l'initiative « Unis dans l'action », Département des affaires économiques et sociales, 2012.

---