



## Conseil économique et social

Distr. générale  
7 février 2013  
Français  
Original : anglais

### Comité du programme et de la coordination

Cinquante-troisième session

Session de fond, 3-28 juin 2013

Point 3 b) de l'ordre du jour provisoire\*

Questions relatives aux programmes : évaluation

## Évaluation des programmes du Programme des Nations Unies pour l'environnement

### Rapport du Bureau des services de contrôle interne

**« Le PNUE s'est attaqué avec succès à tout un éventail de questions  
environnementales mais doit mieux cibler son programme de travail  
et continuer de renforcer ses procédures internes et ses bureaux régionaux »**

#### Résumé

À sa cinquante et unième session, le Comité du programme et de la coordination a choisi d'examiner l'évaluation du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) à sa cinquante-troisième session, en juin 2013. Dans sa résolution 66/8, l'Assemblée générale a approuvé ce choix.

Le Bureau des services de contrôle interne a examiné l'intérêt, l'efficacité, la productivité et l'effet du PNUE en s'appuyant sur les méthodes quantitatives et qualitatives suivantes : étude de la documentation, entretiens, enquêtes, travaux de groupes de réflexion ciblés et de missions sur le terrain, observation directe des réunions internes et des forums intergouvernementaux, et méta-analyse des rapports d'évaluation du Programme.

Le PNUE s'est attaqué avec succès à un vaste ensemble de questions environnementales mais doit mieux cibler son programme de travail et continuer de renforcer ses procédures internes et ses bureaux régionaux. En produisant par exemple la série de rapports sur l'avenir de l'environnement mondial et le rapport intitulé *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication* (« Vers une économie verte : les voies du développement

\* E/AC.51/2013/1.



« durable et de l'élimination de la pauvreté »), le PNUE a facilité l'accès rapide à des informations scientifiques pertinentes sur les défis environnementaux et contribué à faire évoluer les politiques et à améliorer l'environnement. Il a joué un rôle fondamental dans la mise au point de normes environnementales mondiales et a réussi à obtenir des résultats positifs en renforçant les capacités des autorités nationales, même si ces résultats ne se sont pas toujours inscrits dans la durée.

Pour exécuter son programme de travail, le PNUE s'est très largement appuyé sur les partenariats qu'il a formés avec un vaste éventail d'entités. Ces partenariats lui ont permis de dépasser les limites imposées par sa taille relativement réduite, ses ressources limitées et sa présence clairsemée dans les pays. En ce qui concerne la promotion d'une mise en œuvre cohérente de la dimension environnementale du développement durable au sein du système des Nations Unies, le PNUE a obtenu des résultats encourageants, en particulier grâce à la revitalisation du Groupe de la gestion de l'environnement. Il s'est cependant heurté à l'imprécision et au chevauchement des rôles des différentes entités du système. Si ses bureaux régionaux ont bénéficié de ressources supplémentaires et d'une plus grande délégation de pouvoirs, le PNUE n'a pas encore véritablement répondu aux attentes des États Membres quant au renforcement de ces bureaux, qui n'ont pas encore atteint leur plein potentiel stratégique.

Ayant fortement investi dans la consolidation des processus de planification et de gestion, le PNUE est désormais davantage axé sur les résultats. Sa réforme se poursuit, mais des éléments décisifs pour l'orientation du programme, la transparence de l'organisation et l'allocation des ressources ont pris du retard. L'institutionnalisation du processus de réforme ayant progressé, l'accent a été mis sur la stratégie à moyen terme 2014-2017 et le programme de travail 2014-2015.

Compte tenu des menaces et risques croissants qui continuent de peser sur l'environnement mondial, il importe plus que jamais que le PNUE soit efficace. Ses mandats normatif et opérationnel doivent se compléter, concourir au même objectif et être exécutés de manière cohérente – aux niveaux national, régional et mondial – pour renforcer son efficacité. C'est au croisement de ces deux mandats que se trouve l'avantage comparatif du PNUE, et c'est là qu'il pourra apporter sa contribution la plus importante.

Le Bureau des services de contrôle interne recommande que le PNUE :

- a) Comble les lacunes en matière de retour d'information et de mesure du rapport coût-efficacité au sein des partenariats qui ont été mises en évidence par l'évaluation;
- b) Mette au point une stratégie pour consolider sa fonction de renforcement des capacités;
- c) Renforce encore ses bureaux régionaux;
- d) Définisse des critères clairs et transparents pour l'affectation de ressources financières et humaines aux activités dans les domaines d'intervention prioritaires;
- e) Parachève et mette en œuvre le projet de cadre de référence pour les coordonnateurs de sous-programme de septembre 2012.

## I. Introduction

1. Le Bureau des services de contrôle interne a décidé d'évaluer le Programme des Nations Unies pour l'environnement sur la base des conclusions de l'évaluation des risques entreprise en 2008. Le Comité du programme et de la coordination a décidé d'examiner cette évaluation à sa cinquante-troisième session, en juin 2013 (voir A/66/16, par. 66). L'Assemblée générale a approuvé ce choix au paragraphe 6 de sa résolution 66/8.

2. Conformément au Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, l'évaluation avait pour objet de déterminer aussi systématiquement et objectivement que possible l'intérêt, l'efficacité, la productivité et l'effet du Programme (voir ST/SGB/2000/8, art. 7.1).

## II. Axe d'étude principal et méthodologie

3. L'évaluation a porté sur la qualité des résultats du PNUE depuis 2008, la plupart des données ayant été recueillies jusqu'en août 2012, bien qu'il ait été tenu compte des années antérieures pour consolider l'analyse. La fonction de suivi et d'évaluation du Programme n'a pas été étudiée car elle a fait l'objet d'un examen du Bureau des services de contrôle interne en 2011 (IED-12-004).

4. Les méthodes quantitatives et qualitatives ci-après ont été utilisées pour recueillir les données :

a) Un examen de la documentation pertinente, y compris des documents internes et publics de l'ONU et de travaux externes consacrés au PNUE;

b) Un examen des informations de suivi provenant du Système intégré de suivi;

c) Une enquête électronique réalisée auprès de l'ensemble des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur. Cette enquête, nommée ci-après « enquête auprès du personnel du PNUE », a été menée du 16 avril au 1<sup>er</sup> juin 2012. Elle a été envoyée à 461 personnes, parmi lesquelles 328 y ont répondu (taux de réponse de 71 %);

d) Une enquête électronique auprès de l'ensemble des 58 États Membres du Conseil d'administration du Programme. Cette enquête, nommée ci-après « enquête sur le Conseil d'administration », a été menée du 16 mai au 6 août 2012. Vingt États Membres y ont répondu (taux de réponse de 33 %)<sup>1</sup>;

e) Les réunions de 11 groupes de discussion avec le personnel et la direction du PNUE;

f) Un total de 247 entretiens semi-directifs menés en personne ou par téléphone avec des fonctionnaires du PNUE, des États Membres, différents partenaires (dont des institutions des Nations Unies), des représentants des

---

<sup>1</sup> Le taux de réponse ayant été faible, il est difficile de tirer des conclusions générales des résultats de cette enquête. Tout au long du présent rapport, ceux-ci n'ont été interprétés que si des éléments provenant d'autres sources les étayaient. Les résultats des deux enquêtes présentées ici ne tiennent pas compte des réponses « sans opinion ».

secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement, des représentants d'organismes scientifiques et d'organisations du secteur privé, et des représentants d'organisations non gouvernementales. Certains entretiens ont été menés lors des missions envoyées au siège du PNUE à Nairobi et dans ses bureaux de Bangkok, Brasilia, Genève, New York, Panama, Paris et Washington;

g) L'observation directe des séances de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, d'une réunion-débat du PNUE, d'un séminaire ayant rassemblé les hauts dirigeants du PNUE et d'une réunion du Comité des représentants permanents auprès du PNUE;

h) La méta-analyse d'un échantillon non aléatoire de 30 rapports sélectionnés parmi les 62 rapports finals d'évaluation de projets du PNUE établis durant la période 2008-2011<sup>2</sup>;

i) Un examen de 21 rapports externes, rapports d'audits et rapports d'évaluation du Programme.

En vue de consolider les résultats de l'évaluation, toutes les analyses ont été confrontées avec des données provenant de multiples sources.

5. Un groupe consultatif externe, composé de trois experts de l'environnement de réputation internationale, ont examiné le cadre de référence et l'évaluation, les instruments de collecte de données et le projet de rapport.

6. Le Bureau des services de contrôle interne a consulté le PNUE au cours de l'évaluation et le remercie de sa coopération et de son assistance. L'annexe du présent rapport reproduit la réponse adressée par le PNUE au vu du projet de rapport.

### **III. Contexte**

#### **Histoire et mandat**

7. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement, créé par l'Assemblée générale en 1972 dans sa résolution 2997 (XXVII), vise à promouvoir la coopération internationale dans le domaine de l'environnement et recommander, selon qu'il conviendra, des politiques orientées en ce sens, et à fournir des directives générales pour l'orientation et la coordination des programmes relatifs à l'environnement dans le cadre des organismes des Nations Unies. Le mandat du Programme a évolué par la suite en fonction des décisions du Conseil d'administration :

a) Dans la Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du Programme des Nations Unies pour l'environnement, adoptée par le Conseil d'administration dans sa décision 19/1, les ministres et chefs de délégation ont proclamé le Programme des Nations Unies pour l'environnement « principal organisme des Nations Unies s'occupant d'environnement », ajoutant qu'il devait jouer un rôle de chef de file dans ce domaine en arrêtant les mesures en faveur de l'environnement

---

<sup>2</sup> L'échantillon a été sélectionné en tenant compte de : a) l'équilibre entre les évaluations de projets financés ou non par le Fonds pour l'environnement mondial; b) la date de fin du projet; c) la représentation géographique; d) l'équilibre entre les projets par pays, d'une part, et multipays, d'autre part; et e) la représentation des sous-programmes du PNUE.

mondial, en favorisant de façon cohérente la concrétisation de la dimension environnementale du développement durable au sein du système des Nations Unies et en étant la voix autorisée des défenseurs de l'environnement mondial;

b) Dans sa décision SS.VII/1 sur la gouvernance internationale en matière d'environnement et dans son appendice, qui forment à eux deux la « décision de Cartagena », le Conseil d'administration a préconisé : le renforcement du rôle, de l'autorité et de la situation financière du PNUE; le renforcement de la base scientifique du PNUE; l'amélioration de la coordination et de la cohérence entre accords multilatéraux sur l'environnement; et l'amélioration de la coordination et de la coopération à l'échelle du système des Nations Unies, y compris par le biais du Groupe de gestion de l'environnement;

c) Dans le Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités, adopté par le Conseil d'administration à la section I de sa décision 23/1, le PNUE a été invité à améliorer les prestations d'appui technologique et de renforcement des capacités, ainsi qu'à renforcer sa coopération avec les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement et les autres entités œuvrant au renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement.

8. En 2012, la Conférence des Nations Unies sur le développement durable a invité l'Assemblée générale à adopter une résolution pour renforcer le PNUE en instituant la participation universelle au Conseil d'administration, accroissant ainsi la capacité du Programme de s'acquitter de son mandat de coordination au sein du système des Nations Unies, et lui donnant ainsi les moyens de diriger les initiatives d'élaboration de stratégies environnementales à l'échelle du système.

9. Dans sa stratégie à moyen terme 2010-2013 (UNEP/GCSS.X/8), approuvée par le Conseil d'administration dans sa décision SS.X/3, le PNUE a déterminé que son mandat portait sur cinq domaines généraux interdépendants :

- a) Assurer un suivi de la situation de l'environnement dans le monde;
- b) Faciliter et en stimuler la coopération et l'action internationales;
- c) Appeler rapidement l'attention sur les problèmes qui se posent et dispenser des conseils pratiques fondés sur des données scientifiques et des évaluations fiables;
- d) Faciliter l'élaboration, l'application et l'adaptation des règles et des normes, en créant des liens cohérents entre les conventions internationales relatives à l'environnement;
- e) Renforcer les services d'appui technique et de renforcement des capacités en s'assurant qu'ils répondent aux besoins et aux priorités des pays.

### **Gouvernance et structure**

10. Le PNUE est régi par l'Assemblée générale, par l'intermédiaire de son conseil d'administration. Un organe subsidiaire, le Comité des représentants permanents, assure le suivi des décisions du Conseil et en facilite la mise en œuvre.

11. Le PNUE comprend 6 divisions, 1 Bureau du Directeur exécutif, 6 bureaux régionaux, 7 bureaux de liaison et bureaux de pays et 5 groupes consultatifs scientifiques. Il assure aussi le secrétariat de huit accords multilatéraux sur

l'environnement<sup>3</sup>. Au 31 décembre 2011, il employait (sans compter les conventions et accords multilatéraux sur l'environnement qu'il administre) 834 fonctionnaires, dont 48 sont rémunérés sur les ressources du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies, 454 sur celles du Fonds des Nations Unies pour l'environnement, 155 sur celles de fonds d'affectation spéciale soutenant directement le programme de travail du PNUE, 53 par des contributions de contreparties, 75 par la Caisse du Fonds pour l'environnement mondial et 49 par le Compte spécial d'appui aux fonds d'affectation spéciale.

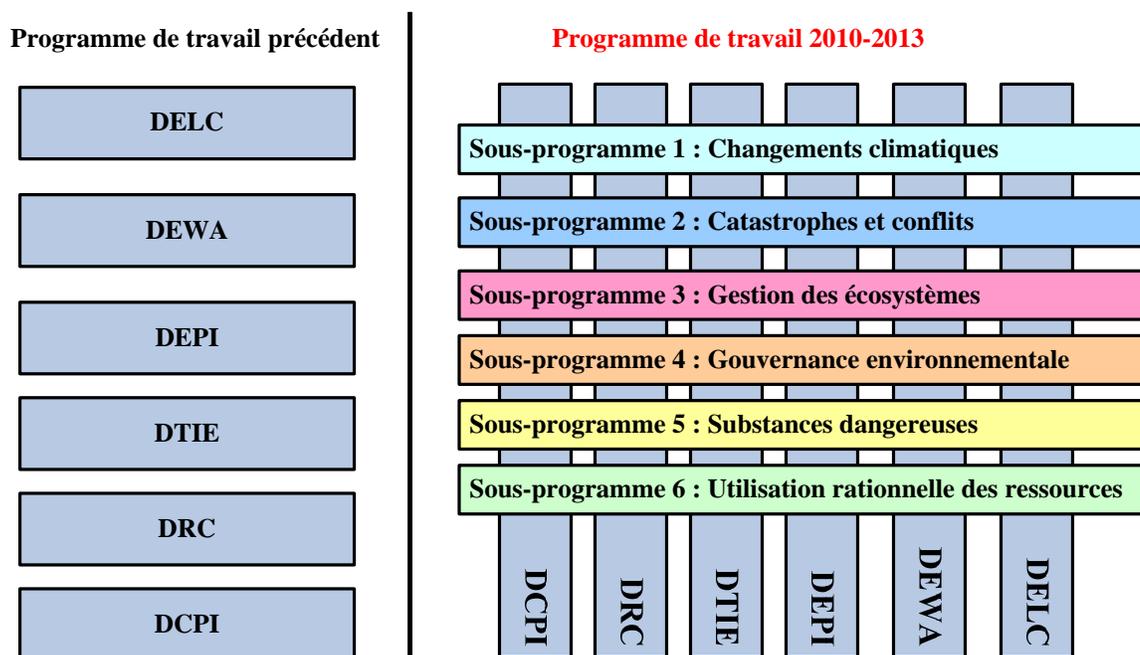
### **Réforme de l'organisation et de la gestion**

12. Pendant l'exercice 2006-2007, le PNUE a entrepris des changements organisationnels en vue d'axer davantage son action sur les résultats et d'en renforcer l'unité. On notera par exemple que l'organisation des travaux par division en fonction des besoins des services a été remplacée pour 2010-2013 par une stratégie à moyen terme définissant des sous-programmes transversaux dans six domaines thématiques d'intervention prioritaires, qui seront exécutés dans une structure de type matriciel (voir fig. I).

---

<sup>3</sup> La Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone; la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage; la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international; la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants; la Convention sur la diversité biologique; la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination; la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction; et le Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal.

Figure I  
Structure matricielle du PNUE



Source : Adapté de l'évaluation formative du programme de travail du PNUE pour 2010-2011 menée par le Bureau de l'évaluation du PNUE en 2011.

Abréviations : DELC : Division du droit et des conventions relatifs à l'environnement; DEWA : Division de l'alerte rapide et de l'évaluation; DEPI : Division de la mise en œuvre des politiques environnementales; DTIE : Division de la technologie, de l'industrie et de l'économie; DRC : Division de la coopération régionale; DCPI : Division de la communication et de l'information.

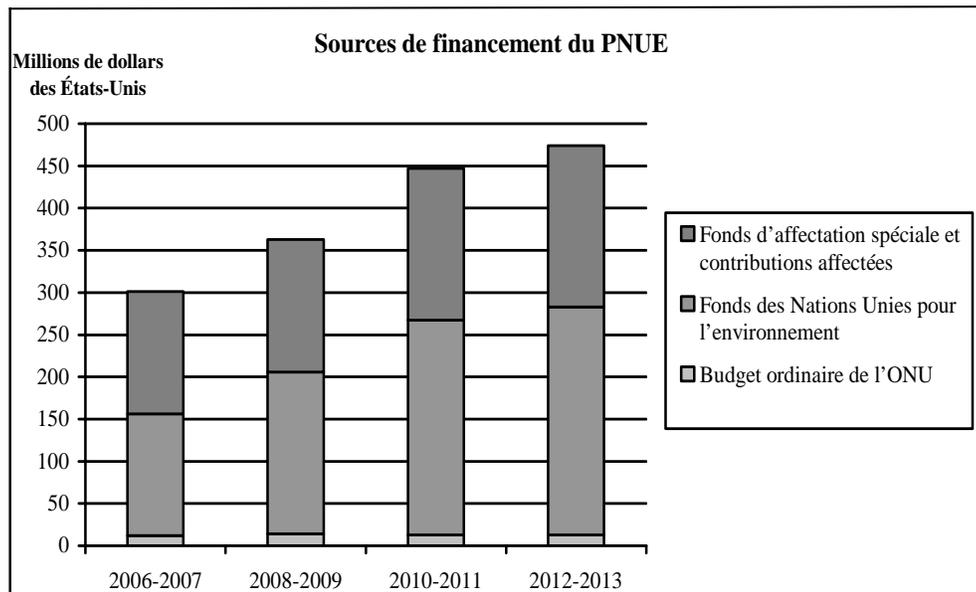
13. La nouvelle structure et la stratégie à moyen terme visent à tirer parti, dans chaque secteur, du savoir-faire spécialisé de l'ensemble des divisions; à éliminer les doubles emplois, ainsi que le cloisonnement de la programmation et de la budgétisation; à lancer une nouvelle conception de la programmation, axée sur les résultats, et à rendre les activités plus cohérentes avec les travaux du PNUE financés par le Fonds pour l'environnement mondial. Toutes les divisions du PNUE œuvrent à la réalisation des six sous-programmes, certaines divisions jouant un rôle de chef de file pour un ou plusieurs d'entre eux. Dans sa stratégie à moyen terme pour 2014-2017, le PNUE prévoit d'ajouter un septième sous-programme, sur l'état de l'environnement.

14. La politique de présence stratégique adoptée en 2009, telle qu'elle est présentée dans la stratégie à moyen terme pour 2010-2013, se traduit par une réorientation des ressources vers des activités qui répondent aux besoins des régions et des pays. Des directives stratégiques ont été mises au point en vue de renforcer la présence du PNUE dans les régions, ainsi que les partenariats, ce qui permettra une meilleure exécution des programmes sur le terrain.

## Budget

15. Le montant total des ressources prévues pour le PNUE en 2012-2013 s'élève à 474 millions de dollars, ce qui représente une augmentation de 57 % par rapport aux trois derniers exercices biennaux, comme le montre la figure II. Cette augmentation est en grande partie due à l'essor des fonds d'affectation spéciale et des contributions affectées (88 % de croissance). Les ressources provenant du Fonds pour l'environnement ont augmenté de 32 %, et celles provenant du budget ordinaire, de 8 %.

Figure II  
Sources de financement du PNUE, 2006-2013



Sources : UNEP/GC/24/9, UNEP/GC/25/12 et UNEP/GC/26/13.

16. En outre, en sa qualité d'agent de réalisation du Fonds pour l'environnement mondial, au cours de l'exercice 2011, le PNUE a reçu 289 millions de dollars (plus du double des 125 millions de dollars qu'il avait reçu en 2008-2009), avec lesquels il a exécuté 85 projets du Fonds<sup>4</sup> (voir A/65/5/Add.6).

<sup>4</sup> Rapport de suivi 2011 établi par le PNUE concernant les projets financés par le Fonds pour l'environnement mondial qu'il met en œuvre.

## IV. Résultats de l'évaluation

### A. Suivre en permanence l'état de l'environnement dans le monde

#### **Le PNUE a facilité l'accès à des informations scientifiques pertinentes et actuelles sur les principaux défis et potentiels concernant l'environnement.**

17. Le PNUE a rempli avec efficacité son mandat consistant à suivre en permanence l'état de l'environnement dans le monde et à veiller à ce que les nouveaux problèmes environnementaux rencontrés soient pris en compte par les pouvoirs publics. La science a joué un rôle fondamental dans la mise en œuvre de ce mandat. Au cours des deux derniers exercices biennaux, le PNUE a adopté une stratégie scientifique et créé le poste de scientifique principal en vue de renforcer l'interface entre science et décision publique<sup>5</sup>. Il a amélioré la crédibilité de ses évaluations scientifiques et de ses travaux de suivi et d'alerte rapide, les rendant plus rigoureux et plus dynamiques. Il a renforcé sa collaboration avec des groupes scientifiques, notamment le Groupe d'experts international sur les ressources et participé au processus de création de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques. Tous ceux qui ont répondu à l'enquête menée par le Conseil d'administration ont jugé que le PNUE effectuait avec efficacité son suivi de l'état de l'environnement dans le monde.

18. Les utilisateurs des évaluations conduites par le PNUE ont salué leur utilité, leur pertinence et leur actualité. Les principales parties prenantes ont notamment estimé que les rapports sur l'avenir de l'environnement mondial, qui fournissent des informations scientifiques sur l'état de l'environnement, étaient d'une grande qualité technique, n'avaient pas d'équivalent dans le domaine de l'environnement et apportaient une contribution durable au Programme. Le PNUE a efficacement recouru à des méthodes d'évaluation collaboratives pour produire ses rapports sur l'avenir de l'environnement mondial. Le dernier rapport a ainsi fait intervenir plus de 600 spécialistes du monde entier.

19. Les rapports sur l'avenir de l'environnement mondial ont été directement utiles à l'élaboration des politiques publiques, comme le montrent les enquêtes de satisfaction menées par le PNUE pour les troisième et quatrième rapports<sup>6</sup>. Les évaluations précédentes ont révélé que certains États avaient adopté la méthode d'évaluation et le format des rapports sur l'avenir de l'environnement mondial pour leurs propres stratégies environnementales<sup>7</sup>. Pour la cinquième édition, le PNUE a encore amélioré l'utilité du rapport en établissant et diffusant des produits spécialisés et ciblés visant à faciliter l'établissement de priorités et l'élaboration de

<sup>5</sup> Selon la stratégie scientifique 2011-2013 du PNUE, l'interface entre science et politique permet de dégager les questions scientifiques ayant une importance politique, d'utiliser des méthodes scientifiques pour éclairer les défis en matière de politique, évaluer et communiquer des connaissances scientifiques aux décideurs et aux scientifiques chargés des applications.

<sup>6</sup> PNUE, Division de l'alerte rapide et de l'évaluation, rapport d'évaluation (2006).

<sup>7</sup> PNUE, *Global Environment Outlook: User Profile and Impact Study* (L'avenir de l'environnement mondial : profil d'utilisateur et étude d'impact) (Nairobi, 2004).

politiques en matière d'environnement<sup>8</sup>. Ce cinquième rapport a été très utile aux décideurs, qui y ont trouvé des informations sur des questions nouvelles, comme celles des plastiques, du carbone bleu et des déchets électroniques.

## **B. Susciter et promouvoir l'action et la coopération internationales**

### **Le PNUE a suscité et favorisé l'action internationale dans le domaine de l'économie verte.**

20. Le PNUE a réussi à promouvoir l'économie verte à l'échelle mondiale, ce qui constitue un parfait exemple de ses efforts visant à stimuler et promouvoir l'action internationale. Quoiqu'il ne puisse s'en attribuer l'idée originale, il a mené le projet pilote de l'Initiative pour une économie verte. Son rapport phare *Vers une économie verte : voies vers le développement durable et l'élimination de la pauvreté* alliait recherche scientifique sur les conséquences de l'investissement vert dans des secteurs allant de l'énergie renouvelable à l'agriculture durable et orientations stratégiques sur les politiques visant à stimuler les investissements favorables à la réduction des émissions de carbone et à l'efficacité énergétique. L'établissement et la publication du rapport se sont accompagnés de débats intergouvernementaux et d'experts ainsi que de services consultatifs, qui ont permis de renforcer la place de la notion d'économie verte dans le débat public mondial. Plus d'un tiers des participants à l'enquête du Conseil d'administration (38 %) a déclaré que le travail consacré par le PNUE à l'économie verte constituait son accomplissement le plus remarquable entre 2008 et 2011. Il s'agit de la réalisation la plus citée dans l'enquête. Avec le soutien du PNUE, plus de 30 organismes ont publié, en juin 2009, une déclaration commune sur l'économie verte à l'occasion de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement. En 2010, par sa décision SS.XI/9, le Conseil d'administration a adopté la Déclaration de Nusa Dua, qui souligne que l'économie verte est une des voies à suivre pour parvenir au développement durable et à l'élimination de la pauvreté. Retenue également comme thème de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable qui a eu lieu en juin 2012, l'économie verte a trouvé une bonne place dans le document final qui en est issu. En outre, 87 % des participants à l'enquête du Conseil d'administration ont estimé que l'action menée par le PNUE pour promouvoir l'action internationale dans le domaine de l'environnement était efficace.

### **Les progrès accomplis par le PNUE en vue de favoriser la mise en œuvre cohérente de la dimension environnementale du développement durable dans le système des Nations Unies ont été rendus difficiles par le manque de clarté et le chevauchement des rôles entre les organismes des Nations Unies.**

21. Le PNUE a obtenu des résultats positifs dans l'accomplissement de son mandat consistant à favoriser la mise en œuvre cohérente de la dimension environnementale du développement durable dans le système des Nations Unies.

<sup>8</sup> Il s'agit notamment de publications destinées aux collectivités locales, aux jeunes et aux entreprises, d'un résumé à l'intention des décideurs et de la publication *Suivre les traces de notre environnement en mutation*.

Fait particulièrement notable, le Groupe de la gestion de l'environnement, principal organe de coordination des questions d'environnement dans l'ensemble du système sous la présidence du PNUE, a été redynamisé ces dernières années, comme en témoignent le nombre croissant et le niveau plus élevé des participants aux réunions. Les parties prenantes ont apprécié les travaux du Groupe, en particulier le rapport *Œuvrer vers une économie verte équilibrée et sans exclusive : perspective à l'échelle du système des Nations Unies*, qui est le fruit d'une collaboration entre des organismes des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et d'autres organismes intergouvernementaux, ainsi que l'initiative « ONU – Du bleu au vert », qui doit permettre à l'ONU de parvenir à un bilan carbone neutre.

22. Par ailleurs, le PNUE joue un rôle de chef de file au sein de nombreux mécanismes interinstitutions, aux objectifs desquels il a grandement contribué. Le PNUE est ainsi :

- a) Coresponsable, de concert avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, du module énergie renouvelable d'ONU-Énergie;
- b) Coordonnateur adjoint d'ONU-Océans;
- c) Acteur de premier plan d'ONU-Eau;
- d) Coprésident, de concert avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de l'Équipe spéciale Changement climatique, viabilité écologique et Rio +20 du Groupe des Nations Unies pour le développement.

23. Le PNUE a renforcé son interaction avec les équipes de pays des Nations Unies et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement. Depuis 2007, 57 plans-cadres ont été mis en place avec la participation active du PNUE. En 2010-2011, le PNUE a coordonné plus de 48 stages de formation visant à apporter aux équipes de pays des Nations Unies les capacités qui leur manquaient pour intégrer correctement la question de l'environnement à leur travail (sur un total de 139 équipes de pays dans le monde). Le PNUE a également recueilli pour la première fois des fiches synthétiques sur l'état de l'environnement national<sup>9</sup> dans plus de 27 pays, afin d'intégrer plus efficacement les questions environnementales dans le système des Nations Unies au niveau des pays.

24. Malgré ces progrès qui viennent d'être décrits, le PNUE n'a pas réussi à s'acquitter pleinement de sa mission visant à améliorer la cohérence et la collaboration interinstitutions. Pour ce qui est de l'interaction avec les équipes de pays des Nations Unies, étant donné la longue durée du processus d'établissement d'un plan-cadre et l'ampleur des ressources nécessaires, le PNUE, de par son statut de non-résident, peine à maintenir un niveau minimum de participation et à appuyer la cohérence et la collaboration des Nations Unies sur le terrain. En outre, les fonctions et responsabilités de l'ONU en matière d'environnement sont généralement mal comprises. Selon l'enquête du PNUE, ceux qui estiment que le PNUE et les autres organismes des Nations Unies n'ont pas la même compréhension du rôle que doit remplir le PNUE sont beaucoup plus nombreux (47 %) que ceux qui pensent le contraire (29 %), le reste (24 %) ne se prononçant pas.

<sup>9</sup> Une fiche synthétique sur l'état de l'environnement national aide à incorporer les questions environnementales aux bilans communs de pays et analyses de pays des Nations Unies ainsi qu'aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement.

25. De même, les parties prenantes et les États membres du PNUE sondés et interrogés ont donné des exemples de double emploi avec d'autres organismes de l'ONU. Ainsi, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture estime, tout comme le PNUE, qu'il entre dans sa mission d'intervenir dans le domaine des sciences et de l'environnement. Quant au PNUD, malgré un mémorandum d'accord entre les deux organismes, des différences d'opinion persistent sur le rôle que doit jouer le PNUE au niveau des pays. Il est à noter que, pour remédier à ce problème, le PNUE élabore petit à petit une politique de présence stratégique visant à déterminer l'envergure, la portée, le lieu et la durée de ses interventions auprès des pays. La précision des modalités de mise en œuvre de ce mandat, qui est défini dans le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, apportera également davantage de clarté à cette question.

**Les partenariats ont grandement aidé le PNUE à surmonter ses limites institutionnelles et joué un rôle essentiel dans l'établissement de son programme de travail.**

26. Les activités en partenariat du PNUE se sont intensifiées<sup>10</sup>. Comme l'indique le tableau 1, tant le nombre moyen de partenaires que les budgets de partenariats mensuels ont progressé depuis 2008, même si le budget moyen par nouveau partenaire a reculé de 19 %. Les coûts engagés pour l'établissement d'accords de partenariats restant constants, il résulte de ces chiffres que les partenariats du PNUE sont actuellement moins économiques qu'en 2008-2010. Les avantages qu'il y a à conclure des partenariats avec un plus grand nombre d'organismes pour des montants inférieurs pourraient compenser l'augmentation relative des coûts de traitement. Le PNUE voudra peut-être étudier plus en profondeur cette tendance.

Tableau 1  
**Nouveaux partenariats du PNUE de 2008 à 2012**

	2008-2010	Octobre 2011-mars 2012
Nombre moyen de nouveaux partenaires, par mois	21	70
Budget moyen des projets avec de nouveaux partenaires, par mois	Plus de 1,8 million de dollars	4,8 millions de dollars
Budget moyen par nouveau partenaire et par mois (en dollars É.-U.)	86 667	69 885

Source : Résultats d'audit du BSCI.

<sup>10</sup> Selon la politique et les procédures du PNUE en matière de partenariat, publiées en 2011, par partenariat à l'ONU « on entend communément des relations de collaboration voulues entre diverses parties [...], dans le cadre desquelles tous les participants acceptent de travailler ensemble à la réalisation d'un même but ou de s'engager dans une tâche bien précise en partageant les risques, les responsabilités, les ressources [...] et les avantages ». Le terme « partenariat » renvoie à toute alliance, collaboration ou association entre le PNUE et tout partenaire externe aux fins de la réalisation d'objectifs et buts communs.

27. Compte tenu de sa taille relativement petite, de ses ressources limitées et de sa faible présence dans les pays, le PNUE dépend énormément des partenariats pour augmenter son efficacité. D'après l'évaluation du PNUE réalisée en 2011 par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales, 69 % des parties prenantes considèrent que les activités de consultation des groupes intéressés par le PNUE sont satisfaisantes ou plus que satisfaisantes. De même, plus de la moitié des participants à l'enquête menée par le PNUE auprès du personnel (54 %) se sont déclarés d'accord avec l'affirmation selon laquelle le Programme réussit à conclure des accords de partenariat qui lui permettent d'augmenter sa portée et l'efficacité de ses programmes (26 % n'étant pas d'accord et 20 % ne se prononçant pas).

28. En s'alliant avec d'autres organismes des Nations Unies dotés d'une présence sur le terrain, le PNUE a pu accéder aux bureaux de pays et à des compétences spécialisées. Les partenaires de pays ont fourni au PNUE un accès à des connaissances et réseaux locaux qu'il n'aurait pas pu obtenir autrement. De son côté, le PNUE a fait profiter ses partenaires de ses propres compétences spécialisées en matière d'environnement, de son accès aux pouvoirs publics et de ses réseaux scientifiques mondiaux. Les organisations non gouvernementales ont en particulier apprécié l'appui financier du PNUE, la fourniture d'un accès gratuit aux informations sur l'environnement, la fourniture d'outils (notamment pour les études d'impact sur l'environnement), la fourniture d'orientations sur les questions environnementales, les possibilités de coopération Sud-Sud et l'appui apporté aux campagnes d'information et de sensibilisation.

29. Le PNUE conclut de plus en plus de partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies. On doit notamment citer l'Initiative Pauvreté-Environnement avec le PNUD, qui est non seulement un projet pilote de l'initiative Unité d'action des Nations Unies mais qui témoigne en outre, d'après les parties prenantes, de la manière dont les organismes des Nations Unies peuvent collaborer fructueusement pour renforcer les capacités des pays à intégrer les questions environnementales à leurs plans de développement<sup>11</sup>. On peut également mentionner l'évaluation des évaluations menées par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et la Commission océanographique intergouvernementale, qui constitue le point de départ de l'élaboration d'une structure d'établissement de rapports et d'évaluation à l'échelle mondiale pour l'environnement marin.

30. Les partenaires interrogés ont cependant souligné que le modèle de partenariat actuellement suivi par le PNUE présentait des difficultés et des risques. Ils ont fait observer que la durée souvent courte des projets était une source d'incertitude, notamment pour les petits partenaires. Les organisations non gouvernementales ont indiqué que les processus de partenariat propres au PNUE étaient lourds et qu'il était nécessaire de renforcer la qualité et la fréquence de la communication et d'accélérer les systèmes de paiement. Les partenaires ont ajouté qu'il fallait que le PNUE les cite dans ses publications et autres supports d'information. S'il est vrai que le PNUE sollicite les avis de ses partenaires dans le cadre de l'évaluation finale de projets, il reste que cette évaluation n'est effectuée que pour les projets d'un budget supérieur à 500 000 dollars et que les avis recherchés semblent axés sur des

---

<sup>11</sup> Voir le rapport de Steve Bass et Yves Renard au Ministre des affaires étrangères de la Norvège, publié en 2009, et l'étude de l'aide multilatérale conduite par le Département du développement international du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, publié en 2011.

questions propres aux projets et non sur des questions intéressant le partenariat dans son ensemble. En outre, le PNUE ne procède pas à un suivi systématique de la rentabilité économique des partenariats.

31. En octobre 2011, le PNUE a adopté sa politique et ses procédures révisées afin de garantir une approche cohérente des partenariats dans l'ensemble du Programme. Cette politique précise les voies à suivre pour examiner les capacités des partenaires, les avantages comparatifs et la rentabilité des partenaires à but lucratif ou non.

## C. Fournir des conseils de politique générale et alerter l'opinion

### Les travaux du PNUE dans les domaines de ses six sous-programmes thématiques ont contribué à modifier les politiques et améliorer l'environnement.

32. Le PNUE a orienté efficacement l'élaboration de politiques régionales et nationales en matière d'environnement et eu un impact positif sur l'environnement. Les représentants des pouvoirs publics, des instituts de recherche et de la société civile interrogés ont indiqué que les orientations fournies par le PNUE les avaient aidés à formuler leurs politiques environnementales. En outre, 88 % des participants à l'enquête menée par le Conseil d'administration ont estimé que les avis donnés par le PNUE sur les questions environnementales reposaient sur des évaluations scientifiques solides. Le tableau 2 présente plusieurs exemples de rapports et projets du PNUE qui ont eu une influence sur les politiques régionales et nationales. À l'occasion d'entretiens et de sondages, des parties prenantes importantes ont rapporté que les conseils et orientations du PNUE avaient contribué à ces résultats.

Tableau 2

### Exemples de contributions du PNUE ayant eu un impact sur l'élaboration de politiques et sur l'environnement

<i>Domaine thématique</i>	<i>Projet/rapport</i>	<i>Effet sur les politiques</i>	<i>Effet sur l'environnement</i>
Changements climatiques	Projet de cadre stratégique concernant l'harmonisation des rendements énergétiques d'appareils dans les États membres de l'Association de l'Asie du Sud-Est	Dix États membres de l'Association de l'Asie du Sud-Est ont signé un cadre stratégique visant à réduire les émissions des climatiseurs.	Réduction annuelle des émissions de gaz à effet de serre estimée à 3,401 millions de tonnes
Catastrophes et conflits	Rapport sur l'évaluation de l'état de l'environnement en pays ogoni, 2011	Projet de restauration de l'environnement pollué par les hydrocarbures afin de nettoyer le Delta du Niger <sup>a</sup>	Total de 100 000 litres d'eau potable accessible à la population de Nsisioken Ogale <sup>b</sup>  Améliorations de l'état de santé et des possibilités d'emploi dans la communauté ogoni

<i>Domaine thématique</i>	<i>Projet/rapport</i>	<i>Effet sur les politiques</i>	<i>Effet sur l'environnement</i>
Gestion des écosystèmes	Rapport sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité, 2010	Études des écosystèmes et de la biodiversité menées par le Brésil, l'Inde, l'Allemagne et la Commission européenne en vue d'éclairer la définition des mesures nationales	Travaux trop récents pour en mesurer les résultats
Gouvernance de l'environnement	Initiative Pauvreté-Environnement (avec le PNUD), en cours	Dix-sept pays ont intégré l'environnement durable dans les politiques nationales de développement.	Les crédits publics consacrés à la lutte contre la pauvreté, la protection de l'environnement et la gestion des déchets ont été multipliés par six en Uruguay et en Ouganda entre 2010 et 2014.
Substances nocives et déchets dangereux	Projet concernant le DDT au Mexique et en Amérique centrale, 2003-2011	Solutions de remplacement du DDT adoptées au Belize, au Costa Rica, au Salvador, au Guatemala, au Honduras, au Mexique, au Nicaragua et au Panama	Total de 200 tonnes de DDT et autres polluants organiques persistants ont été éliminés en toute sécurité, au Mexique et en Amérique centrale
Utilisation efficace des ressources et modes de consommation et de production durables	Projet du Nouveau Pacte vert mondial	Un total de 3 % du produit intérieur brut a été alloué aux transports à faibles émissions, aux énergies solaire et éolienne en Chine et en République de Corée.	Des crédits d'un montant de 454,7 milliards de dollars ont été alloués aux projets verts par le Groupe des Vingt depuis 2008 <sup>c</sup> .

Source : Rapports annuels du PNUE publiés en 2010 et 2011 (sauf mention contraire).

<sup>a</sup> PNUE, « UNEP welcomes Nigerian Government's green light for Ogoniland oil clean-up », 1<sup>er</sup> août 2012. Consultable à l'adresse [www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=2692&ArticleID=9241](http://www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=2692&ArticleID=9241).

<sup>b</sup> Bulletin du PNUE sur le pays ogoni, septembre 2011.

<sup>c</sup> Edward Barbier, « How is the Global Green New Deal going? », *Nature*, vol. 464, n° 7 290 (8 avril 2010), p. 832 et 833.

33. Certaines initiatives du PNUE, comme le Partenariat pour des carburants et véhicules propres et le programme OzoneAction à l'appui du Protocole de Montréal ont eu directement pour effet d'améliorer l'environnement et la santé des

populations, comme l'indique le tableau 3. S'il est difficile d'attribuer directement ces effets au PNUE, sa contribution demeure néanmoins importante. Ainsi, on a pu lire que « l'élimination progressive du plomb n'aurait jamais pu être accomplie dans un délai aussi bref sans [le PNUE] »<sup>12</sup> et que « le centre d'échanges d'information du PNUE avait joué un rôle de coordination essentiel, notamment en gérant le budget modeste de la campagne et en faisant office de médiateur honnête tout étant lui-même membre du Partenariat »<sup>13</sup>.

Tableau 3  
**Mesures de l'impact mondial**

<i>Initiative</i>	<i>Impact</i>
Partenariat pour des carburants et véhicules propres	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Plus de 100 pays ont éliminé le plomb de l'essence.</li> <li>– Plus de 1,2 million de décès prématurés par an ont été évités.</li> <li>– L'avantage économique annuel est estimé à 2,45 trillions de dollars, soit près de 4 % du produit intérieur brut mondial.</li> </ul>
Programme OzoneAction (Protocole de Montréal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La consommation mondiale de substances menaçant l'ozone a été réduite de 98 % entre 1986 et 2010.</li> <li>– La réduction des cas de cataracte est estimée à 22 millions dans la tranche de population née entre 1985 et 2010 aux États-Unis d'Amérique.</li> <li>– La réduction du nombre de décès dus au cancer de la peau est estimée à 6,3 millions d'ici à 2050 aux États-Unis d'Amérique.</li> </ul>

*Source* : Todd et Todd, « Outcome and influence »; Peter L. Tsai et Thomas H. Hatfield, « Global benefits from the phaseout of leaded fuel », *Journal of Environmental Health*, vol. 74, n° 5 (décembre 2011); PNUE, « World remains on unsustainable track despite hundreds of internationally agreed goals and objectives », 6 juin 2012, consultable à l'adresse [www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=2688&ArticleID=9158](http://www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=2688&ArticleID=9158).

*Note* : Le BSCI n'a pas procédé à une vérification indépendante des données transmises par le PNUE.

<sup>12</sup> David Todd et Hazel Todd, « Outcome and influence evaluation of the UNEP Partnership for Clean Fuels and Vehicles » (Bureau de l'évaluation du PNUE, 2010), par. 11, cité par l'Agence des États-Unis pour la protection de l'environnement, Partenariat pour des carburants et véhicules propres : évaluation de la conception et de la mise en œuvre de la campagne sur l'élimination du plomb (décembre 2011), exposition 2.

<sup>13</sup> Agence des États-Unis pour la protection de l'environnement, « Partnership », p. 50.

## **D. Faciliter l'élaboration, l'application et le développement de normes, et développer des liens cohérents entre les conventions internationales sur l'environnement**

**Le PNUE a joué un rôle essentiel dans l'élaboration de normes écologiques, mais la coordination avec les institutions d'accords multilatéraux pour l'environnement pourrait être renforcée.**

34. Grâce à sa force d'organisation, de négociation et de stimulation de l'action internationale, le PNUE a ouvert la voie à l'établissement de cadres et accords internationaux et aidé à faire naître des normes écologiques aux niveaux mondial, régional et national. En atteste le fait que 75 % des participants à l'enquête du Conseil d'administration ont considéré que le PNUE contribuait efficacement à l'élaboration, à l'application et au développement des normes écologiques. Parmi les exemples récents, on peut citer la facilitation du processus mondial de dialogue et de négociation ayant abouti à la création du Groupe intergouvernemental sur la biodiversité et les services écosystémiques, ainsi que l'appui apporté aux négociations ayant conduit à l'adoption en 2010 du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la biodiversité. Une des réalisations qui a valu au PNUE le plus de louanges de la part des parties prenantes et des États membres est son rôle de facilitation des négociations en faveur d'un nouveau traité sur l'élimination du mercure, qui doit être adopté à la fin de l'année 2013. Le PNUE a également répondu aux priorités des États membres en renforçant la synergie et la cohérence des décisions prises au sujet des conventions sur les produits chimiques et les déchets (Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm) en les regroupant sous la responsabilité d'un seul secrétariat. Il a également lancé le portail d'information des Nations Unies consacré aux accords multilatéraux sur l'environnement (InforMEA), un site Web regroupant 13 conventions et 18 accords.

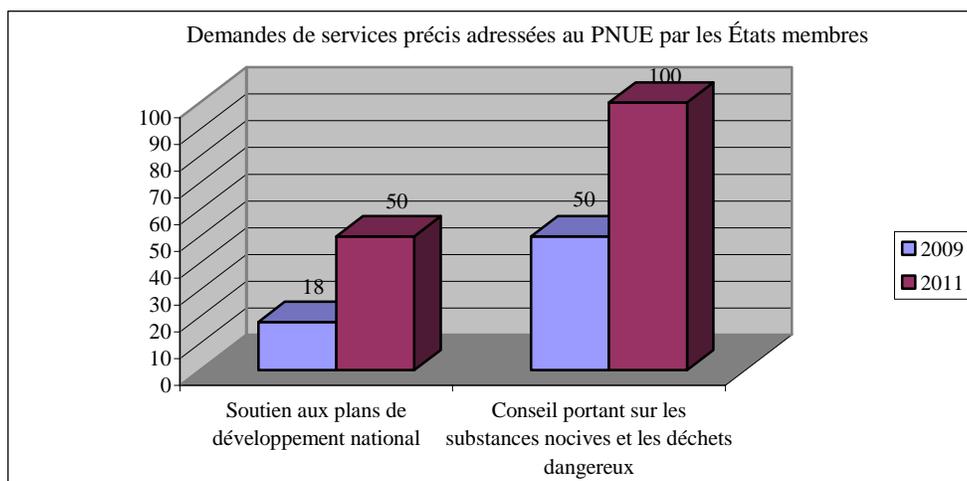
35. Le PNUE a eu plus de difficulté à aider les pouvoirs publics à respecter leurs engagements au titre de divers accords multilatéraux sur l'environnement. Bien qu'il ait établi en 2010 des coordonnateurs régionaux chargés d'appuyer la mise en œuvre d'ensembles de conventions et consulté les institutions d'accords multilatéraux sur l'environnement pour élaborer la stratégie à moyen terme 2014-2017, plusieurs membres du personnel interrogés ont rapporté que des demandes faites au PNUE d'appui plus concret aux conventions n'avaient pas obtenu satisfaction. Les États membres ont fait observer que le PNUE devrait renforcer davantage ses liens avec les institutions de certains accords multilatéraux sur l'environnement, notamment ceux qui concernent la biodiversité. Les membres des secrétariats d'accords multilatéraux sur l'environnement interrogés ont demandé plus d'aide dans le domaine de la collecte de fonds, d'assistance pour communiquer avec les États membres, de renforcement des capacités et d'appui en termes d'infrastructure. En 2008, le Corps commun d'inspection a souligné l'absence de clarté dans la répartition des tâches entre le PNUE et les accords multilatéraux sur l'environnement (voir JIU/REP/2008/3). Après avoir examiné ce rapport et les recommandations qui y figurent, le BSCI a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'étudier plus avant la question et qu'il fallait attendre que les recommandations soient mises en œuvre jusqu'au bout avant d'envisager de remettre la question à l'étude.

## E. Renforcer l'appui technologique et les capacités conformément aux besoins et priorités des pays

**Le PNUE a fourni des services appréciés en matière de renforcement des capacités, mais a manqué de stratégie dans sa planification et sa gestion de ces services.**

36. Bien que le PNUE œuvre en faveur du renforcement des capacités depuis ses débuts, le Plan stratégique de Bali de 2005 a marqué une étape importante dans l'évolution de son mandat en intégrant l'appui technologique et le renforcement des capacités aux travaux menés dans tous les domaines prioritaires. Les demandes d'assistance dans ce domaine ont augmenté, comme l'illustre la figure III. Il n'existe pas au PNUE de base de données centrale enregistrant de façon systématique le nombre de demandes d'assistance ou d'avis et de soutien présentées par les partenaires et les États membres au titre du Plan. De ce fait, le PNUE n'est pas en mesure de déterminer l'envergure et la nature de la demande dans ce domaine, et il lui est difficile de planifier les activités de façon stratégique et d'accorder les ressources nécessaires à la mise en œuvre de décisions étayées par des données concrètes, en vue de remplir son mandat.

Figure III  
**Demandes de services précis du PNUE**



Source : Rapport annuel du PNUE, 2011.

37. Une méta-analyse effectuée par BSCI des rapports d'évaluation des projets du PNUE a montré que tous comportaient des aspects de renforcement des capacités, tant au niveau de la conception qu'à celui de la mise en œuvre. En outre, les États membres interrogés ont rapporté qu'ils souhaitaient davantage d'appui technologique et souligné que le PNUE avaient manqué des occasions de renforcer les capacités des pays en développement à mieux fournir et gérer des données

nationales conformément à la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement<sup>14</sup>.

38. La méta-évaluation du BSCI a cependant révélé que les résultats étaient contrastés quant à la viabilité des capacités renforcées au niveau des pays. Elle a notamment mis en évidence des cas où des éléments extérieurs, en particulier le défaut d'appropriation nationale et un climat politique défavorable, avaient empêché la mise en place de capacités pérennes. D'après des entretiens conduits avec les cadres du PNUE, les projets reposant sur des relations de longue date avec les pouvoirs publics se sont avérés plus viables que les projets isolés et ambitieux entrepris dans de courts délais avec des consultants externes<sup>15</sup>. Seulement 36 % des participants à l'enquête du Conseil d'administration ont considéré que l'appui apporté par le PNUE en matière de renforcement des capacités et de développement technologique était à la mesure des besoins nationaux (14 % estimant le contraire et 50 % ne se prononçant pas).

## F. Questions transversales : bureaux régionaux et procédures internes

**Malgré les efforts qu'il a récemment déployés pour renforcer ses bureaux régionaux, le PNUE n'a pas encore pleinement donné suite aux demandes des États membres en ce sens.**

39. Le PNUE a pris plusieurs mesures pour renforcer ses bureaux régionaux. L'augmentation des ressources dont il dispose (67 % depuis 2006), a également bénéficié à ses bureaux régionaux, comme le montre le tableau 4.

Tableau 4

### Augmentation des ressources allouées aux bureaux régionaux du PNUE

	2006-2007	2010-2011	Augmentation (pourcentage)
Effectif	197	259	31
Dépenses autres que le coût des postes (millions de dollars É.-U.)	48	77	62

Source : UNEP/GCSS.XII/Add.1.

40. De plus, les fonctions des bureaux régionaux ont été précisées dans le dispositif de responsabilité établi en 2010 et le Directeur exécutif a conclu avec chaque directeur de bureau un accord de délégation de pouvoir afin de rationaliser la répartition des fonctions en matière de gestion des ressources financières, humaines

<sup>14</sup> Aux termes du Principe 10 de la Déclaration de Rio, « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». De même, « les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci ».

<sup>15</sup> Bureau de l'évaluation du PNUE, *Rapport synthétique d'évaluation 2010-2011* (Nairobi, décembre 2011).

et matérielles<sup>16</sup>. Ainsi, les bureaux régionaux disposent d'une marge de manœuvre accrue en matière de définition des programmes. La réforme des bureaux régionaux a engendré une évolution prometteuse à l'échelle de l'organisation, qui consiste à tirer davantage parti des connaissances acquises au niveau régional pour définir la stratégie et l'action mondiales du PNUE. Les stratégies régionales définies par les bureaux sont devenues un des principaux moyens de faire remonter l'information au siège pour l'aider à élaborer ses stratégies<sup>17</sup>. La Division de la coopération régionale s'emploie désormais à recueillir des informations de façon plus systématique auprès des bureaux régionaux afin de tenir la direction du PNUE au courant de l'évolution de la situation politique et environnementale dans les régions. Par ailleurs, les bureaux régionaux participent maintenant davantage à la planification et à l'exécution du programme de travail du PNUE.

41. Malgré tous ces progrès, les bureaux régionaux n'ont pas encore pleinement réalisé leur potentiel. En particulier, la collaboration entre les bureaux régionaux et le siège laisse encore à désirer, les perspectives régionales ne sont pas encore véritablement prises en compte dans les travaux du PNUE et les informations recueillies sur le terrain ne sont pas régulièrement transmises au siège. Ce manque de coordination est l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre des projets<sup>18</sup>. Les divisions du siège ont entrepris des activités au niveau des pays sans y faire participer les bureaux régionaux. La pauvreté de la collaboration s'explique en partie par le fait que les parties concernées ne partagent pas la même vision des activités et programmes de travail régionaux et mondiaux.

42. En outre, l'efficacité des bureaux régionaux reste entravée par une série de problèmes d'ordre institutionnel. D'abord, 60 % des fonctionnaires récemment affectés aux bureaux régionaux (soit 40 personnes), y étaient détachés des divisions. Bien qu'ils relèvent des directeurs des bureaux régionaux, le fait qu'ils restent inscrits sur les tableaux d'effectifs des divisions du siège a entraîné une certaine confusion concernant leurs fonctions, leurs rôles et les questions budgétaires. La répartition du travail entre le personnel des bureaux régionaux et le personnel détaché n'ayant pas toujours été claire, les programmes de travail régionaux ont parfois été divisés en éléments cloisonnés, ce qui a nui à la coordination des activités au sein de chaque bureau. De plus, aucun critère n'avait été établi pour décider si la programmation devait se faire aux niveaux mondial, régional ou national et les parties ne s'étaient pas accordées sur le type de projets qui tireraient le plus avantage d'être réalisés au niveau régional. Le PNUE a indiqué que sa stratégie à moyen terme pour la période 2014-2017 précisait quelles composantes du programme de travail seraient exécutées au niveau régional, au niveau mondial, ou les deux. Y est également précisé quelle division est responsable de l'exécution de chaque produit, de même que celles qui y contribuent, la répartition des tâches ayant été déterminée en collaboration avec les divisions et les bureaux régionaux. Les descriptifs de projet ne définissaient pas clairement les fonctions du siège et des

---

<sup>16</sup> Voir le document concernant le dispositif de responsabilité, les accords de délégation de pouvoir conclus entre le Directeur exécutif du PNUE et les directeurs des bureaux régionaux et les résultats de l'enquête réalisée par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales.

<sup>17</sup> Note du Directeur exécutif sur les accords de gestion pour la mise en œuvre du programme de travail pour 2010-2011.

<sup>18</sup> Évaluation formative du programme de travail 2010-2011 du PNUE réalisée en 2011 par le Bureau de l'évaluation du PNUE.

bureaux régionaux, ni la chaîne hiérarchique<sup>19</sup>. Si les bureaux régionaux ont toujours participé aux activités du Comité d'examen des projets du Programme depuis 2012, les membres du personnel des bureaux ont indiqué qu'ils étaient souvent consultés à un stade trop avancé de la procédure d'approbation des projets et de façon superficielle. Plusieurs fonctionnaires et parties prenantes interrogés ont affirmé qu'il fallait resserrer les liens de coordination entre les divisions du siège dans le cadre des activités régionales.

43. Le renforcement des bureaux régionaux a pour objectif fondamental d'harmoniser davantage les activités normatives et scientifiques du PNUE avec les priorités des pays, et est également impératif pour que l'action du Programme continue d'être utile et efficace, ainsi que l'a réaffirmé l'Assemblée générale dans sa résolution 65/162, adoptée en 2010, dans laquelle celle-ci a lancé un appel en faveur d'un appui accru au renforcement des capacités de tous les bureaux régionaux du Programme, de même que le Conseil d'administration, qui a adopté plus de neuf décisions à ce sujet depuis 1997. Certains bureaux régionaux jouissent d'une position stratégique dans une zone géographique caractérisée par une forte présence d'organismes de protection de l'environnement, ce qui leur permet de coordonner et de faciliter les activités environnementales en utilisant moins de ressources que si elles étaient dirigées uniquement depuis le siège. Étant donné que le PNUE dispose de peu de bureaux de pays et de ressources limitées, le renforcement de ses bureaux régionaux pourra lui permettre :

- a) D'accroître sa visibilité;
- b) D'améliorer le rapport coût-efficacité de ses programmes;
- c) De cibler ses activités de collecte de fonds;
- d) D'intensifier la recherche de partenariats;
- e) De renforcer les capacités techniques au niveau régional;
- f) De réaliser des économies d'échelle.

**La planification des programmes du PNUE est plus axée sur les résultats qu'auparavant, mais les activités essentielles d'appui à la mise en œuvre n'ont pas été révisées en conséquence.**

44. Le PNUE a amélioré ses procédures de planification et de gestion des programmes, aux fins de recentrer son action sur les résultats. En particulier, il a pris les mesures suivantes :

- a) Mise en œuvre du Système de gestion de l'information sur les programmes afin de communiquer tous les renseignements sur les produits, les résultats et le financement des programmes par un seul canal;
- b) Renforcement de l'indépendance de son Bureau de l'évaluation et amélioration de la prise en compte des résultats des évaluations dans la planification des programmes (conformément à la stratégie à moyen terme pour la période 2014-2017);

---

<sup>19</sup> Évaluation formative et analyse des rapports d'évaluation des projets du PNUE réalisée par le BSCI.

c) Création du Bureau des opérations et des services communs qui, grâce à la Section de l'assurance qualité, contrôle la qualité de l'exécution des programmes en analysant les questions relatives au financement, aux ressources humaines, à l'informatique et à la mobilisation de ressources;

d) Élaboration, pour la stratégie à moyen terme pour la période 2014-2017, d'un cadre de résultats stratégiques davantage axé sur les résultats.

45. En demandant plusieurs rapports internes, comme le rapport sur l'évaluation formative du Bureau de l'évaluation, le rapport de l'équipe de travail sur la gestion et l'exécution des programmes, daté du 5 septembre 2011, et le rapport sur l'évaluation des besoins et du potentiel des bureaux régionaux (UNEP/GCSS.XII/9/Add.1), l'équipe de direction du PNUE a montré qu'elle comprenait l'intérêt des enquêtes et de la réflexion pour les activités de gestion du changement.

46. En ce qui concerne la mesure des résultats, cependant, l'évaluation formative a fait ressortir que les liens entre les produits et les réalisations escomptées exposés dans la stratégie à moyen terme pour la période 2010-2013 étaient souvent hypothétique et que la plupart des réalisations escomptées étaient d'une trop grande envergure pour être directement attribuables à l'action du PNUE. Les résultats de l'évaluation formative ont été pris en compte pour élaborer la stratégie à moyen terme pour la période 2014-2017. Les objectifs des sous-programmes ont été définis plus précisément et les réalisations escomptées ont été reliées de manière plus étroite avec les produits.

47. La réforme du PNUE se poursuit et plusieurs éléments essentiels méritent une attention particulière. Ainsi, le recentrage des programmes, l'application du principe de responsabilité et les critères d'affectation des ressources n'ont pas été suffisamment institutionnalisés pour contribuer à la pleine réalisation de l'objectif d'une action axée sur les résultats.

48. Le PNUE n'a pas pleinement donné suite aux décisions 24/9 et 25/13 du Conseil d'administration, dans lesquelles celui-ci lui demandait de simplifier ses activités et de les réorganiser en fonction des priorités. Même si l'adoption de la stratégie à moyen terme pour la période 2010-2013 et ses six domaines thématiques prioritaires représentait un progrès important dans le recentrage de son programme de travail, le PNUE continue d'entreprendre régulièrement des projets isolés et d'envergure limitée qui exigent cependant des moyens logistiques importants, ainsi que des activités héritées du passé qui ne sont pas directement liées aux six domaines thématiques. À la fin de 2011, 35 des 150 projets en cours (soit 23 %) n'avaient pas fait l'objet d'un suivi à la lumière des domaines thématiques, alors que l'objectif fixé était d'assurer un tel suivi pour 80 % à 90 % des projets d'ici à 2012 (voir UNEP/CPR/118/3). Les États membres interrogés ont estimé que le travail du PNUE était indispensable et de très bonne qualité, mais que ses ambitions excédaient souvent ses ressources humaines et financières et que, pour être plus efficace, il devrait privilégier la qualité sur la quantité. Les fonctionnaires et les parties prenantes ont estimé que le PNUE était de plus en plus sollicité, mais qu'il risquait de se disperser et de produire moins d'effets; aussi, aurait-il plutôt intérêt à recentrer son programme de travail. En continuant de systématiser son processus de réforme, le PNUE a réussi à mieux cibler les activités prévues dans la stratégie à moyen terme pour la période 2014-2017 et le programme de travail pour 2014-2015.

49. Malgré les progrès considérables accomplis dans la coordination et la communication à l'échelle du Programme depuis l'adoption de la stratégie à moyen terme, les responsabilités ne sont toujours pas claires. L'évaluation formative a fait ressortir que, pendant la période 2010-2011, les projets étaient toujours élaborés au sein des différentes divisions et il était rare que des moyens de réaliser des gains d'efficacité soient évoqués dans les descriptifs de projet ou les documents de planification plus avancés. En outre, les liens entre les différentes divisions et les différentes activités du PNUE étaient souvent ténus, et le rôle et les fonctions exercés dans les projets du Programme par les services autres que la division responsable n'étaient pas bien définis. D'après les comptes rendus des réunions tenues par le Comité d'examen des projets de janvier à août 2012, qui étaient consacrées à l'examen de six projets, ce problème persiste. Seuls trois des six projets en question faisaient intervenir plus d'une division et, s'agissant de deux autres projets, le Comité a conclu que d'autres divisions ou bureaux régionaux auraient pu participer. Quant à la méthode de gestion des programmes fondée sur des matrices de résultats adoptée par le PNUE, 39 % des fonctionnaires interrogés ont estimé qu'elle n'avait pas renforcé l'obligation qu'a le personnel de direction de rendre compte de l'exécution des programmes et de l'utilisation des ressources, 36 % ont estimé qu'elle l'avait au contraire renforcée et 25 % ne se sont pas prononcés. Dans le programme de travail 2014-2015, la chaîne de responsabilité a été clairement établie dans le cadre de résultats.

50. L'adoption des six domaines prioritaires transversaux a eu pour effet de créer un réseau complexe de divisions chargées de la direction et de divisions chargées de la gestion des projets, dont les fonctions et attributions continuent d'évoluer. Bien que les coordonnateurs de sous-programme soient en principe responsables de la coordination, le fait qu'ils ne puissent pas prendre de décisions budgétaires et qu'ils relèvent des directeurs des divisions chargées de la direction des projets limite leur capacité d'harmoniser les activités avec les domaines thématiques. Même s'ils sont appelés à collaborer avec toutes les divisions, l'essentiel des informations dont ils disposent concerne les projets mis en œuvre par la division à laquelle ils appartiennent et non ceux relevant de plusieurs divisions. Ils sont souvent tenus à l'écart des décisions importantes : d'un rang hiérarchique inférieur à celui des chefs de division, ils ne peuvent pas adresser au Directeur exécutif des propositions concernant les programmes, et certains d'entre eux ne remplissent la fonction de coordonnateur qu'à temps partiel. Un nouveau projet de description de fonctions a été élaboré en septembre 2012 afin de mieux définir leur rôle, mais n'a pas encore été pleinement mis en application.

51. Si les programmes sont planifiés en fonction de domaines thématiques et à l'échelle interdivisionnelle, leur exécution continue d'être dirigée par une division donnée. Afin de favoriser l'harmonisation de ses différentes activités avec son programme de travail, le PNUE s'est employé, depuis 2008, à simplifier le fonctionnement du Groupe d'approbation des projets, qui valide l'orientation générale et l'approche conceptuelle des projets proposés, et du Comité d'examen des projets, qui examine les projets d'un point de vue plus technique et en recommande l'approbation par le Directeur exécutif adjoint. Il a créé le Bureau des opérations et des services communs pour améliorer la cohérence entre la planification stratégique, l'examen des programmes et des projets, le financement, les technologies de l'information et des communications, et les ressources humaines. Ce ne sera qu'au prochain cycle de programmation qu'il sera possible de

mieux évaluer l'efficacité avec laquelle le Bureau réussit à assurer une coordination plus globale des priorités, du personnel et du financement. Il reste à déterminer comment tous ces organes pourront exercer leur autorité sur les chefs de division qui dirigent les sous-programmes thématiques. D'après les fonctionnaires, cette nouvelle structure a rendu la procédure d'approbation des projets plus difficile et compliquée.

52. L'absence de critères transparents pour l'affectation des fonds aux différentes activités, déjà signalée par le BSCI et le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales, a également été constatée dans la présente évaluation<sup>20</sup>. Cette lacune a fait naître des tensions perceptibles entre les différents services du Programme. L'équipe de travail du PNUE a constaté que certaines divisions s'étaient vu allouer des crédits provenant du Fonds pour l'environnement au titre de sous-programmes dont elles ne devaient exécuter aucun produit, alors que d'autres devaient en exécuter sans bénéficier des ressources du Fonds. Le PNUE précise qu'il a pris des mesures pour améliorer la procédure d'affectation des fonds. Ainsi, il se penche sur les projets qui ne bénéficient pas d'un financement suffisant et les coordonnateurs de sous-programme fixent les priorités sur la base de critères prédéfinis. L'équipe de travail a également constaté que de nombreux fonctionnaires rémunérés au moyen de fonds non préaffectés étaient assignés à des projets ne correspondant pas à la répartition des ressources prévue dans le programme de travail. Le PNUE n'évalue pas systématiquement le rapport coût-efficacité de ses activités, bien qu'il s'agisse d'une question bien connue. Les fonctionnaires ont donné des exemples d'activités présentant un bon rapport coût-efficacité, notamment par rapport à celles menées par d'autres organisations internationales, et estimé globalement qu'ils faisaient preuve de créativité dans la façon dont ils mettaient à profit les ressources limitées dont ils disposent, par exemple en tirant parti de partenariats, mais ont également mentionné des cas où les ressources pourraient, d'après eux, être utilisées de façon plus productive. La Section de la mobilisation des ressources vise à inscrire les activités de collecte de fonds dans une logique à plus long terme au niveau du Programme en présentant aux donateurs un ensemble plus cohérent de besoins du PNUE, mais elle n'a ni le mandat ni les moyens nécessaires pour coordonner des activités stratégiques de levée de fonds à d'autres niveaux de l'organisation. En vertu de sa politique de mobilisation de ressources décentralisée, le PNUE charge les responsables de projet de lever des fonds pour financer leurs activités<sup>21</sup>.

## V. Conclusion

53. Le PNUE a obtenu de bons résultats au cours des quatre dernières années. Le fait que les contributions volontaires ont augmenté de 52 % depuis 2008 et que le PNUE a reçu un appui au renforcement de la gouvernance à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable montre bien que les États membres sont conscients du rôle que le Programme joue en tant que principal organisme des Nations Unies s'occupant des questions d'environnement. Malgré sa taille relativement modeste, le PNUE a su tirer parti de son savoir-faire et de ses

---

<sup>20</sup> Voir le rapport d'audit du BSCI (AA2009/220/01) et le rapport du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales.

<sup>21</sup> Cela ne signifie pas que les ressources sont automatiquement préaffectées à des projets.

partenariats stratégiques pour diriger d'importantes activités environnementales telles que l'Initiative pour une économie verte ou celles concernant la protection de la biodiversité et la gestion des produits chimiques. De plus, grâce à de nombreuses initiatives d'une envergure plus limitée, le Programme a fourni aux gouvernements des pays du Sud des conseils en matière d'élaboration des politiques et des services de renforcement des capacités très utiles.

54. Vu l'état de l'environnement à l'échelle mondiale et les menaces qui continuent de peser sur lui, l'efficacité du PNUE est d'une importance plus cruciale que jamais. Certes, le dispositif en vigueur en matière de gouvernance environnementale internationale est caractérisé par la fragmentation institutionnelle et l'absence d'une approche globale des questions environnementales, mais les États membres s'efforcent de respecter davantage les engagements et les obligations que leur font les accords environnementaux multilatéraux. En tirant parti de ses forces et des synergies internes, le PNUE pourrait davantage appuyer l'élaboration de politiques nationales, renforcer les capacités nécessaires pour la mise en œuvre de ces accords et stimuler des changements de grande envergure à l'échelle mondiale.

55. Grâce à la réforme de ses procédures internes, le PNUE est sur la bonne voie pour recentrer sa démarche sur les résultats et intensifier la collaboration pour l'exécution de son programme de travail. Il doit toutefois mieux définir son rôle de sorte qu'il puisse tirer parti de l'avantage relatif qu'il a par rapport aux très nombreux autres organismes s'occupant des mêmes questions. Il pourrait collaborer davantage avec les principales parties prenantes pour se concentrer sur les domaines où sa contribution est la plus utile.

56. Le PNUE devrait remplir ses fonctions normatives et opérationnelles de manière complémentaire et cohérente, sur le plan aussi bien national que régional et mondial, afin d'améliorer son efficacité. C'est grâce à cette combinaison d'activités normatives et opérationnelles qui lui est propre qu'il peut maximiser sa contribution.

57. Les résultats de l'évaluation montrent que le PNUE a mené une action efficace qui a eu des incidences positives en matière environnementale, notamment grâce aux rapports phares qu'il a publiés, au fait qu'il a facilité l'accès à des informations scientifiques actuelles sur l'environnement, à l'appui qu'il a apporté en vue de l'adoption nouvelles politiques nationales et au rôle crucial qu'il a joué dans la définition de normes et de directives internationales en matière environnementale. Le PNUE a contribué concrètement à faire de l'environnement l'une des principales préoccupations mondiales et a énergiquement stimulé les initiatives internationales. Il peut cependant améliorer encore ses résultats en améliorant ses programmes et son organisation interne et en réalisant davantage de gains d'efficacité. L'administration du Programme devrait poursuivre les efforts de réforme utile qu'elle a entrepris.

## **VI. Recommandations**

58. Le BSCI formule les cinq recommandations ci-après.

**Recommandation 1 (résultat B)**

59. **Le PNUE devrait remédier aux problèmes que l'évaluation a fait ressortir en ce qui concerne les partenariats, compte tenu des progrès accomplis sur le plan de sa politique de partenariat.** Il doit en particulier prendre les mesures suivantes :

a) Solliciter régulièrement et systématiquement les observations des partenaires avec lesquels il collabore dans le cadre des différents projets en mettant en place une procédure standard à cet effet. Le PNUE devrait analyser leurs réponses pour en tirer des enseignements concernant les points forts et les points faibles de ses mécanismes de partenariat en vue de renforcer ces derniers;

b) Mettre en place un mécanisme permettant d'évaluer le rapport coût-efficacité des partenariats.

**Recommandation 2 (résultat E)**

60. **Le PNUE devrait adopter une stratégie pour améliorer ses activités de renforcement des capacités.** Il doit en particulier prendre les mesures suivantes :

a) Créer une base de données concernant les demandes d'assistance que lui adressent les États membres et d'autres parties prenantes, afin de disposer d'informations sur leur nombre et leur nature

b) En utilisant ces informations, établir un plan stratégique pour la budgétisation et la programmation des services de renforcement des capacités sur la base de décisions fondées sur les faits.

**Recommandation 3 (résultat F)**

61. **Le PNUE devrait renforcer encore ses bureaux régionaux.** Il doit en particulier prendre les mesures suivantes :

a) Permettre à son équipe de direction et aux directeurs des bureaux régionaux de se réunir régulièrement;

b) Donner aux bureaux régionaux plus de poids dans l'élaboration des projets;

c) Renforcer la coopération entre la Division de la coopération régionale, les bureaux régionaux et les divisions;

d) Préciser encore les responsabilités et fonctions des bureaux régionaux et ajuster leurs ressources financières et humaines en conséquence;

e) Améliorer la coopération entre les divisions pour l'exécution des produits à l'échelle régionale pour apporter un appui aux bureaux régionaux.

**Recommandation 4 (résultat F)**

62. **Le PNUE devrait définir des critères clairs et transparents pour l'affectation des ressources humaines et financières aux activités relevant des domaines thématiques prioritaires.**

**Recommandation 5 (résultat F)**

**63. Le PNUE devrait arrêter le projet de description de fonctions des coordonnateurs de sous-programme établi en septembre 2012 et l'appliquer puis, au bout d'un an, examiner les résultats de son application pour apporter les ajustements nécessaires.**

La Secrétaire générale adjointe  
aux services de contrôle interne  
(*Signé*) Carman L. Lapointe

30 janvier 2013

## Annexe

### **Observations reçues du Programme des Nations Unies pour l'environnement au sujet de l'évaluation de ses programmes, consignées dans une communication datée du 18 janvier 2013 adressée au Bureau des services de contrôle interne par le Chef du Bureau exécutif du Programme<sup>a</sup>**

Je tiens à vous remercier d'avoir présenté une version révisée du rapport sur l'évaluation des programmes mis en œuvre par le Programme des Nations Unies pour l'environnement, dans lesquels sont examinés l'intérêt, la productivité, l'efficacité et l'effet du Programme. Le rapport est complet et détaillé, mais plusieurs points pourraient être interprétés de façon erronée. Aussi, le Programme tient-il à formuler les observations ci-après à ce sujet.

1. Il est dit dans le résumé que la réforme du PNUE se poursuit mais que la mise en œuvre de plusieurs éléments essentiels, comme le recentrage des programmes, l'application du principe de responsabilité et les critères d'affectation des ressources, a pris du retard (un commentaire similaire figure au par. 47). C'est faux. Au cours des deux dernières années, le PNUE, en collaboration avec son Comité des représentants permanents et d'autres intervenants, a étudié les moyens de recentrer ses programmes et de renforcer le principe de responsabilité. Le recentrage des programmes était au cœur de l'élaboration de la stratégie à moyen terme pour la période 2014-2017 et du programme de travail pour 2014-2015, qui ont été soumis au Conseil d'administration pour examen à sa session de février 2013. Ces documents de planification stratégique établissent une chaîne de résultats claire, des produits aux réalisations escomptées, permettant au PNUE de suivre sa contribution aux résultats. L'idée est que, quelle que soit leur source de financement, les activités menées par le PNUE permettent d'obtenir les résultats prévus dans la stratégie à moyen terme et dans le programme de travail, aucun projet n'étant exclu de ce cadre de résultats. Par conséquent, si le dernier programme de travail n'était peut-être pas aussi ciblé qu'il aurait pu l'être, il l'a été beaucoup plus grâce à l'institutionnalisation accrue du mécanisme de réforme du PNUE.

2. L'application du principe de responsabilité a également été renforcée grâce à l'établissement d'une chaîne de responsabilité claire au sein du cadre de résultats. Chaque produit prévu dans le programme de travail pour 2014-2015 relève d'une division qui doit en répondre. Le directeur de la division chargée de la direction du projet est responsable de la direction d'ensemble et du suivi du sous-programme. Chaque niveau de responsabilité est évalué dans le rapport sur l'exécution du programme, qui détermine les progrès réalisés par le PNUE dans l'exécution des produits et la concrétisation des réalisations escomptées prévus dans le programme de travail et la stratégie à moyen terme. Les résultats sont évalués tous les six mois et examinés par l'équipe dirigeante du PNUE; sont alors adoptées des mesures de

---

<sup>a</sup> Le Bureau des services de contrôle interne reproduit ici le texte intégral des observations reçues du Programme des Nations Unies pour l'environnement au sujet de la dernière version du projet de rapport sur l'évaluation de ses programmes. Cette pratique a été instituée en application de la résolution 64/263 de l'Assemblée générale, sur recommandation du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

gestion. Il convient d'observer que le PNUE a déjà pris des mesures pour améliorer son mécanisme d'affectation des ressources. Ainsi, le PNUE examine les projets qui ne bénéficient pas d'un financement suffisant et les coordonnateurs de sous-programme fixent les priorités sur la base de critères tels que les priorités des donateurs, la valeur ajoutée au programme de travail, l'état d'avancement du projet et les effets pouvant être attendus. Des recommandations sont envoyées au Bureau des opérations. Après examen des projets présentés, celui-ci communique au Directeur exécutif les recommandations des coordonnateurs de sous-programme ainsi que son analyse de la qualité des projets.

3. Il est dit au paragraphe 30 que les membres du personnel et les partenaires interrogés ont relevé des difficultés et des risques dans le modèle de partenariat actuel du PNUE; que, selon le personnel, l'analyse systématique des capacités des partenaires et des avantages comparatifs fait défaut; que le PNUE ne contrôle pas systématiquement le rapport coût-efficacité des partenariats; et que, selon certains fonctionnaires, il faut définir clairement les modalités d'interaction du PNUE avec les différents groupes de partenaires, en particulier le secteur privé. Il y a lieu de noter que le PNUE a refondu sa politique en matière de partenariat à la fin de 2011 et que la nouvelle politique est appliquée depuis 2012. Elle comprend désormais des procédures de vérification préalable pour analyser les capacités des partenaires, les avantages comparatifs et le rapport coût-résultats pour les partenaires aussi bien à but lucratif que sans but lucratif. Même si ces observations s'appliquaient auparavant, les problèmes relevés ont déjà été réglés à l'occasion de la refonte de la politique, entrée en vigueur en 2012.

4. Il ressort de la conclusion formulée à la section F (avant le par. 39) que, malgré les efforts qu'il a récemment déployés pour renforcer ses bureaux régionaux, le PNUE n'a pas encore pleinement donné suite aux demandes des États membres en ce sens. Cette conclusion est incompatible avec la suite du rapport, qui fait état d'une augmentation de 30 % des effectifs et de 60 % du financement des activités dans les bureaux régionaux et qui précise que les directeurs régionaux ont reçu des délégations de pouvoir leur conférant un pouvoir discrétionnaire plus important. Il est aussi fait mention du rôle plus important donné aux bureaux régionaux dans l'élaboration et l'exécution du programme de travail. Il n'est pas tenu compte, aux paragraphes 40 et 41 du rapport, du fait que le PNUE a déterminé quand il fallait intervenir aux niveaux mondial, régional ou national grâce à des cadres programmatiques (c'est-à-dire des documents de planification) qui, de l'avis du groupe alors chargé de l'approbation des programmes, constituaient le mécanisme le plus adapté. Depuis, la nouvelle stratégie à moyen terme pour la période 2014-2017 a été renforcée : elle précise notamment quelles composantes du programme de travail seraient exécutées au niveau régional, au niveau mondial ou les deux; le nom de la division responsable de l'exécution de chaque produit prévu dans le programme de travail et de celles qui y contribuent; et la répartition des tâches ayant été déterminée en collaboration avec les divisions et les bureaux régionaux. Il convient aussi de noter, concernant le paragraphe 42, que, depuis 2012, les bureaux régionaux ont systématiquement participé aux travaux des comités d'examen des projets du PNUE.

5. Il est dit au paragraphe 50 que l'adoption des six domaines prioritaires transversaux a eu pour effet de créer un réseau complexe de divisions chargées de la direction des projets et de divisions chargées de la gestion des projets, dont les fonctions et attributions sont encore en train d'être précisées. Il convient de noter

que ces précisions ont été apportées et qu'il n'y a plus désormais au PNUE que deux niveaux de responsabilité : celui des divisions et des bureaux régionaux assurant la gestion des projets, qui sont souvent celles qui doivent rendre compte de l'exécution d'un produit donné prévu dans le programme de travail, et celui des responsables de la direction des sous-programmes (les directeurs des divisions chargées de la direction des projets).

6. Il est dit au paragraphe 50 du rapport que rien ne montre que les coordonnateurs de sous-programme ont influé sur les décisions relatives aux programmes et à la collecte de fonds, et que les coordonnateurs sont tenus à l'écart de la prise des décisions importantes, car ils occupent un rang hiérarchique inférieur aux directeurs de division et ne peuvent pas adresser directement au Directeur exécutif des propositions concernant les programmes. C'est faux. Les cadres programmatiques ayant été élaborés sous la direction des coordonnateurs de sous-programme, les projets qui ne renvoyaient pas à des résultats prévus dans le programme de travail n'ont pas été pris en considération, ce qui a eu des incidences sur les décisions relatives à la collecte de fonds. Il convient aussi de noter qu'au cours de l'année 2012, le Bureau des opérations a mis en place de nouvelles procédures selon lesquelles les coordonnateurs doivent jouer un rôle essentiel dans l'organisation des projets en fonction des priorités dans leurs sous-programmes respectifs en vue de lever des fonds auprès d'organisations (par exemple le programme thématique pour l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, dont l'énergie, et le Compte de l'ONU pour le développement). Les recommandations sont présentées au Directeur exécutif pour qu'il tranche.

### **Observations du PNUE sur les différentes recommandations**

#### **Recommandation 1 (Résultat B)**

**Le PNUE devrait remédier aux problèmes que l'évaluation a fait ressortir en ce qui concerne les partenariats, compte tenu des progrès accomplis sur le plan de sa politique de partenariat.**

Le PNUE souscrit à cette recommandation, qui s'inscrit dans le droit fil de conclusions déjà formulées par le Bureau des services de contrôle interne, et a commencé à prendre des mesures pour y donner suite. La Division de l'inspection et de l'évaluation souhaitera peut-être prendre en considération le rapport et les conclusions de la deuxième évaluation effectuée sur le sujet par le Bureau des services de contrôle interne (publiés après le présent rapport d'évaluation), où est jugée pleinement satisfaisante la façon dont le PNUE gère les partenariats depuis que son secrétariat a pris des mesures en la matière.

#### **Recommandation 2 (Résultat E)**

**Le PNUE devrait adopter une stratégie pour améliorer ses activités de renforcement des capacités.**

Le PNUE souscrit à cette recommandation et propose d'en tenir compte dans l'application de la stratégie à moyen terme pour la période 2014-2017, sous réserve que les fonds nécessaires soient disponibles.

**Recommandation 3 (Résultat F)****Le PNUE devrait renforcer encore ses bureaux régionaux.**

Le PNUE souscrit à cette recommandation, qui est conforme à la résolution 67/213 de l'Assemblée générale, et fait observer qu'il a demandé que les crédits nécessaires soient inscrits à son budget ordinaire pour 2014/15, demande qui doit être préalablement examinée et approuvée par la Cinquième Commission.

**Recommandation 4 (Résultat F)****Le PNUE devrait définir des critères clairs et transparents pour l'affectation des ressources humaines et financières aux activités relevant des domaines thématiques prioritaires.**

Le PNUE souscrit à cette recommandation et en tient compte dans la planification des ressources pour le programme de travail 2014-2015, qui repose largement sur une budgétisation axée sur les produits. Le PNUE note toutefois que bien que des critères soient nécessaires et qu'ils aient été mis en place, l'attribution de ressources dans le système des Nations Unies suppose que des priorités soient établies du sommet vers la base, d'abord par les États membres et, dans une certaine mesure, par le Directeur exécutif.

**Recommandation 5 (Résultat F)****Le PNUE devrait arrêter le projet de description de fonctions des coordonnateurs de sous-programme établi en septembre 2012 et l'appliquer puis, au bout d'un an, examiner les résultats de son application pour apporter les ajustements nécessaires.**

Le PNUE souscrit à cette recommandation, qui sera bientôt examinée à une réunion des hauts responsables.