



Conseil économique et social

Distr. générale
2 mars 2022
Français
Original : anglais

Comité du programme et de la coordination

Soixante-deuxième session

Session d'organisation, 21 avril 2022

Session de fond, 31 mai-1^{er} juillet 2022*

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

Questions relatives au programme : évaluation

Évaluation du Bureau de la coordination des activités de développement : contribution du système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents à la cohérence des programmes au niveau national

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Résumé

Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a déterminé la mesure dans laquelle les coordonnatrices et coordonnateurs résidents avaient contribué au renforcement de la cohérence des programmes exécutés par les équipes de pays des Nations Unies au niveau national aux fins de l'obtention des deux résultats suivants : a) une meilleure coordination des activités opérationnelles axées sur le développement qui sont menées par les entités des Nations Unies ; b) l'amélioration de la pertinence et de l'efficacité des conseils pratiques fournis dans une optique synthétique par les entités des Nations Unies aux gouvernements des pays hôtes, en vue d'accélérer la progression des États Membres vers l'accomplissement des objectifs de développement durable. Pour réaliser cette évaluation, le BSCI a recueilli des données au moyen d'enquêtes, d'entretiens, d'observations directes et d'analyses de documents.

Deux ans et demi après que la réforme du système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents est devenue effective, les programmes mis en œuvre par les entités des Nations Unies au niveau national le sont dans une large mesure avec cohérence. Les plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable ont été scrupuleusement alignés sur les besoins et priorités nationaux en matière de développement et exploitent les avantages comparatifs de chaque entité dans le cadre de l'action menée collectivement. Les représentant(e)s de gouvernement, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres des

* Les dates de la session de fond sont à confirmer.

** [E/AC.51/2022/1](#).



équipes de pays des Nations Unies ont constaté que les mesures axées sur la cohérence des programmes portaient leurs fruits – participation plus résolue des équipes de pays des Nations Unies à la planification des objectifs thématiques, interactions plus efficaces entre équipes de pays et réduction du nombre des programmes faisant double emploi. L'apport du système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents a pris plusieurs formes : exercice indépendant des responsabilités et rôle fédérateur ; définition de domaines de résultats pour les programmes ; utilisation des nouveaux instruments associés à la réforme ; accent mis par les coordonnatrices et coordonnateurs sur des enjeux stratégiques de vaste portée. En revanche, l'intégration des organismes non résidents au niveau national n'est toujours pas optimale.

L'amélioration de la cohérence des programmes ne s'est pas encore traduite par une parfaite coordination des activités opérationnelles au niveau national. Les progrès accomplis dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans de travail communs ont été plutôt limités, et les programmes conjoints n'ont pas toujours été considérés systématiquement comme la modalité la plus pratique d'exécution coordonnée. Les six études de cas consacrées à des pays ont fait apparaître que le renforcement de la cohérence de l'exécution des programmes était compromis par l'absence de coordination, les doubles emplois et une répartition du travail lacunaire. Néanmoins, plusieurs exemples ont révélé que la coordination des activités opérationnelles pouvait permettre d'exploiter l'avantage comparatif du système des Nations Unies pour mieux répondre aux besoins des pays.

Pour ce qui est de l'élaboration et de la communication de conseils pratiques dans une optique plus intégrée, des avancées ont été constatées. Les coordonnatrices et coordonnateurs résidents, ainsi que les membres d'équipe de pays des Nations Unies, ont été d'avis que la cohérence des politiques s'était améliorée depuis la réforme, mais les commentaires reçus des gouvernements ont été plus mitigés ; dans la plupart des études de cas, il a été constaté que les échanges bilatéraux au sujet des politiques se poursuivaient. La cohérence des politiques a pâti de la capacité limitée des bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e) de mobiliser l'ensemble des compétences du système des Nations Unies, de l'absence d'appui des équipes de pays des Nations Unies, d'un degré d'influence insuffisant sur le plan politique et de l'instabilité de certains gouvernements. Dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, les groupements thématiques déterminés par le (la) coordonnateur(trice) résident(e) et le plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable ont facilité la communication de grandes orientations de manière plus intégrée, ce qui a eu des effets positifs dans la pratique.

L'obtention de résultats concrets en termes de coordination des activités opérationnelles et d'intégration des conseils stratégiques a été compromise par plusieurs facteurs, notamment le caractère disparate des modalités de planification des interventions des équipes de pays des Nations Unies et d'exercice des pouvoirs, ainsi que des lignes hiérarchiques, avec pour conséquence que les priorités des entités des Nations Unies l'ont parfois emporté sur celles qui avaient été définies dans les plans-cadres. La concurrence pour l'obtention de ressources financières, l'absence de financement commun, l'affectation de crédits par des donateurs et les dispositions de financement bilatérales nuisent aussi à la cohérence. La réforme s'est traduite par des contraintes nouvelles en matière d'établissement de rapports, perçues comme particulièrement astreignantes par les membres des équipes de pays des Nations Unies.

Il faut porter à l'actif de l'ensemble des composantes du système des Nations Unies les progrès notables réalisés s'agissant de la réforme du système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents. La phase suivante de la réforme – la concrétisation, sur le plan opérationnel, de la coordination et de l'intégration de la prestation de conseils pratiques et de l'exécution des programmes – exigera des

transformations en profondeur de la part des entités du système des Nations Unies pour le développement et des donateurs.

Au moyen des outils de planification de la réforme et sous la conduite des coordonnatrices et coordonnateurs résidents, une réflexion s'est engagée sur des enjeux tels que la problématique femmes-hommes et les droits de la personne ainsi que, dans une moindre mesure, le handicap et l'environnement ; cette réflexion guide l'élaboration des programmes des Nations Unies au niveau national, mais les enjeux en question ne sont pas encore systématiquement pris en compte au stade opérationnel. Les problèmes rencontrés procèdent notamment de l'incapacité des bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e) de gérer le caractère délicat de certains enjeux au niveau national, d'apporter un appui pratique aux équipes de pays des Nations Unies et de dégager des axes clairs pour l'action qu'elles doivent mener.

Le BSCI formule quatre recommandations principales à l'intention du Bureau de la coordination des activités de développement :

- Apporter un appui à la Présidente du Groupe des Nations Unies pour le développement durable aux fins de la communication d'informations et d'outils pertinents aux organes directeurs du système des Nations Unies pour faciliter l'exercice de leur rôle de supervision ;
- Élargir la diffusion des connaissances relatives aux bonnes pratiques afin de renforcer la cohérence des programmes de pays et l'intégration des conseils pratiques fournis ;
- Passer en revue les exigences en matière d'établissement de rapports applicables collectivement aux équipes de pays des Nations Unies afin d'éclairer les délibérations du Groupe à la recherche de modalités propres à simplifier les processus, et encourager les entités à utiliser pleinement UN-Info ;
- Aider les bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e) à traduire de façon concrète les directives existantes quant à la prise en compte systématique des enjeux transversaux.

I. Introduction et objectif

1. L'objectif d'ensemble de l'évaluation réalisée par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) était de déterminer, de manière aussi systématique et objective que possible, la mesure dans laquelle les coordonnatrices et coordonnateurs résidents contribuaient à rendre plus cohérente¹ la programmation élaborée par les équipes de pays des Nations Unies² au niveau national, dans le but de parvenir aux deux résultats suivants : a) une meilleure coordination des activités opérationnelles axées sur le développement qui sont menées par les entités des Nations Unies ; b) l'amélioration de la pertinence et de l'efficacité des conseils pratiques fournis dans une optique synthétique par les entités des Nations Unies aux gouvernements des pays hôtes, en vue d'accélérer la progression des États Membres vers l'accomplissement des objectifs de développement durable.

2. L'évaluation était conforme aux normes définies par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation. On trouvera en annexe la réponse de la direction du Bureau de la coordination des activités de développement (BCAD) au présent rapport.

II. Contexte

A. Mandat, rôles et parties prenantes

3. Le mandat des coordonnatrices et coordonnateurs résidents procède des résolutions 71/243 et 72/279 de l'Assemblée générale. Dans sa résolution 72/279, l'Assemblée a préconisé la transformation fondamentale du système des Nations Unies pour le développement, l'objectif étant de mieux répondre au Programme de développement durable à l'horizon 2030, et elle a appelé de ses vœux une nouvelle génération d'équipes de pays, guidées dans leur approche par la coordonnatrice ou le coordonnateur résident(e), le but étant de permettre au système des Nations Unies pour le développement d'organiser au mieux l'appui fourni sur le terrain et de renforcer la coordination, la transparence, l'efficacité et l'incidence des activités de développement, dans le respect des politiques, plans, priorités et besoins de développement définis par chaque pays.

4. Au niveau national, le principal instrument de planification des Nations Unies, à savoir le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), a été remplacé par le plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable, établi sur la base de l'analyse commune de pays et appelé à devenir à son tour la cheville ouvrière de la planification et de l'exécution, dans chaque pays, d'activités de développement par le système des Nations Unies.

5. Le tableau 1 ci-après fait état du nombre de plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable dont l'exécution a débuté ou est prévue, par année.

¹ La « cohérence » repose sur l'alignement de l'appui apporté par l'ensemble des entités des Nations Unies sur les besoins et priorités des pays et sur des modalités d'exécution intégrées, coordonnées et complémentaires à l'échelle de tous les pôles et secteurs, en conformité avec les objectifs définis dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

² Le terme « programmation » renvoie à la planification des activités des Nations Unies appelées à être exécutées sur le modèle des « programmes » des Nations Unies mis en œuvre au niveau national.

Tableau 1
Nombre et date de début d'exécution des plans-cadres pour le développement (par année)

<i>Date de début d'exécution</i>	<i>Nombre</i>
2020	11
2021	32
2022	37
2023	38
2024	12
Total	130

Source : Bureau de la coordination des activités de développement (mars 2021).

6. Le cadre de gestion et de responsabilité donne un aperçu des relations entre coordonnateur(trice) résident(e) et membres de l'équipe de pays des Nations Unies, ainsi que du partage des responsabilités entre ces deux instances, au niveau national³.

B. Structure de direction

7. Le Groupe des Nations Unies pour le développement durable est le principal organe de supervision du système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et il est dirigé par la Vice-Secrétaire générale, Présidente du Groupe. Le Bureau de la coordination des activités de développement assure les fonctions de gestion et de supervision du système, sous la direction d'un(e) Sous-Secrétaire général(e).

C. Ressources

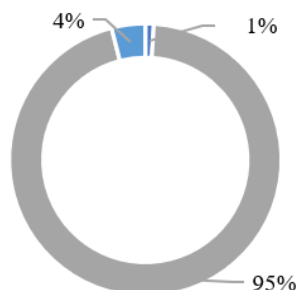
8. Il existe trois modalités de financement du système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents : a) un prélèvement de 1 % aux fins de la coordination sur les contributions aux ressources autres que les ressources de base strictement préaffectées à des activités menées par les Nations Unies qui sont liées au développement ; b) un accord de partage des coûts entre entités membres du Groupe des Nations Unies pour le développement durable ; c) des contributions volontaires. Comme indiqué à la figure I, les ressources financières se sont élevées à 281,8 millions de dollars pour 2021, les montants attendus se répartissant comme suit : 155 millions de dollars au titre des contributions volontaires ; 77 millions de dollars au titre du partage des coûts ; 50 millions de dollars au titre du prélèvement de 1 % aux fins de la coordination.

³ Groupe des Nations Unies pour le développement durable : Cadre de gestion et de responsabilité (15 septembre 2021). Consultable à l'adresse suivante : <https://unsdg.un.org/fr/resources/cadre-de-gestion-et-de-responsabilite-du-systeme-des-nations-unies-pour-le-developpement>.

Figure I

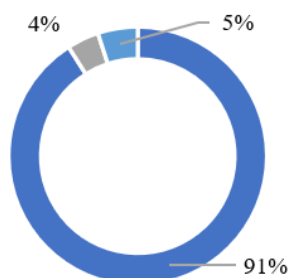
Budget du système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents (2021)

Ressources financières totales
du système des coordonnatrices
et coordonnateurs résidents au titre
de 2021 (281,8 millions de dollars)



■ Dir. exéc. et administration
■ Programme de travail
■ Appui aux programmes

Composante Programme de travail
du budget 2021
(267,3 millions de dollars)

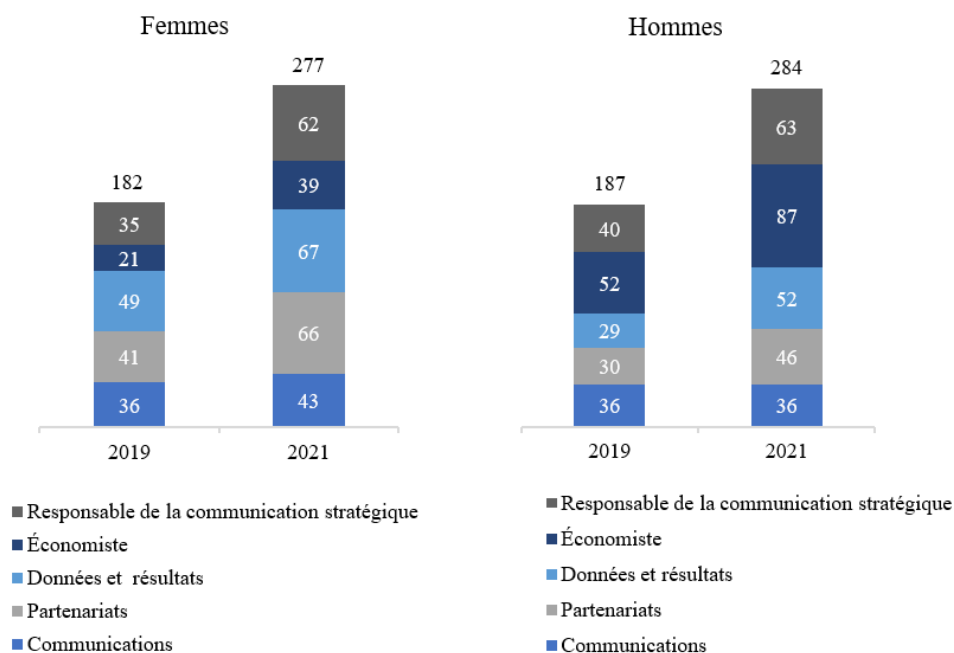


■ Coordination à l'échelle mondiale
■ Coordination à l'échelle régionale
■ Coordination à l'échelle nationale

Source : A/75/6 (Sect. 1).

9. Les 130 coordonnatrices et coordonnateurs résidents, répartis entre 162 pays et territoires, reçoivent l'appui, au niveau national, d'un bureau du (de la) coordonnateur(trice) résident(e), dont le personnel essentiel est composé de cinq membres exerçant des postes fonctionnels clés, comme illustré à la figure II.

Figure II

Dotation en effectifs des bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e)

Source : Bureau de la coordination des activités de développement (juin 2021).

III. Champ et méthode

10. Le champ de l'évaluation, qui portait sur la période comprise entre janvier 2019 et août 2021, était le suivant :

a) **Au niveau national** : L'évaluation a porté principalement sur les résultats obtenus au niveau national, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents, appuyés par leurs bureaux respectifs, étant les artisans privilégiés de la cohérence à ce niveau. L'incidence des structures d'appui mondiales et régionales du BCAD n'a pas été évaluée.

b) **Accent mis sur le développement** : On a évalué la cohérence dans les limites du volet Développement, mais on ne s'est pas intéressé aux volets Action humanitaire et Paix.

c) **Exclusion des mécanismes de financement** : On a examiné le rôle joué par les coordonnatrices et coordonnateurs résidents aux titres de la formulation de cadres de financement communs et du pilotage de la mobilisation de ressources communes, mais on n'a pas évalué les mécanismes de financement par les entités et les donateurs.

d) **Exclusion de la riposte à la maladie à coronavirus (COVID-19)** : Pour éviter les chevauchements avec d'autres activités de supervision du système des Nations Unies, on n'a pas examiné la cohérence de la riposte à la COVID-19, ni par conséquent celle des plans de réponse socioéconomique.

11. On a employé les méthodes suivantes pour réaliser l'évaluation :

a) **Enquêtes**. En juin et juillet 2021, deux enquêtes de portée mondiale ont été menées au sujet des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et des chefs d'entité membre d'une équipe de pays des Nations Unies. On trouvera au tableau 2 le nombre de répondant(e)s et les taux de réponse.

b) **Études de cas**. Six études de cas ont été menées au niveau national, les pays concernés – Azerbaïdjan, Éthiopie, Honduras, Jordanie, Sierra Leone et Timor-Leste – ayant été choisis en consultation avec le Bureau de la coordination des activités de développement, sur la base des critères suivants : type de plan-cadre établi pour le pays (plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable dans quatre cas et plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement dans deux cas) ; classement à l'aune de l'indice de développement humain ; taille de l'effectif de l'équipe de pays des Nations Unies ; répartition géographique en fonction des régions. Ont été exclus les missions de maintien de la paix, les bureaux multipays et les pays ayant récemment fait l'objet d'autres activités de supervision. Chaque étude de cas s'est concentrée sur un domaine de résultat thématique du plan-cadre pour le développement durable ou du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Les études de cas ont été menées virtuellement selon trois modalités : examen de documents, observation directe de réunions et entretiens. On trouvera au tableau 3 des renseignements sur les entretiens réalisés avec les parties prenantes dans le cadre des six études de cas.

c) **Observation directe**. On a procédé à des évaluations structurées de 14 réunions d'équipe de pays des Nations Unies, tenues en interne et/ou en présence de fonctionnaires gouvernementaux(tales) et d'autres parties prenantes externes dans le cadre des 6 études de cas ; il s'agissait de réunions d'équipe de pays des Nations Unies, de groupes chargés des résultats et d'un comité directeur mixte.

d) **Examen de documents**. Il a été procédé à une analyse structurée du contenu de 39 plans-cadres de coopération, de 9 plans-cadres d'aide au développement, de

10 plans de travail communs et de 25 descriptifs de programme de pays et notes stratégiques émanant d'entités.

e) **Analyse des tendances.** On a procédé à l'examen et au suivi des données issues des examens quadriennaux complets des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies pertinents réalisés entre 2015 et 2021.

f) **Examen des activités de supervision.** On a procédé à l'examen de 13 rapports sur la mise en jeu des responsabilités et la supervision établis en 2020 et 2021 – par le Cabinet du Secrétaire général, le Bureau de la coordination des activités de développement, le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales et la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

Tableau 2

Personnes interrogées et taux de réponse

<i>Enquête</i>	<i>Nombre de personnes interrogées</i>	<i>Nombre de répondant(e)s</i>	<i>Taux de réponse (en pourcentage)</i>
Coordonnatrices et coordonnateurs résidents	127	82	65
Chefs d'entité membre de l'équipe de pays ^a	1 877	949	51

^a L'analyse des cas de non-réponse n'a pas fait apparaître de biais significatif.

Tableau 3

Entretiens avec des parties prenantes dans le cadre des études de cas consacrées à des pays

<i>Parties prenantes</i>	<i>Nombre de personnes interrogées</i>
Gouvernement hôte (ministres et haut(e)s responsables)	25
Chefs d'entité membre d'une équipe de pays des Nations Unies (on a veillé à choisir des entités présentant des caractéristiques différentes en termes de taille, de rôle et d'étendue de la présence)	34
Coordonnatrices et coordonnateurs résidents et personnel de leurs bureaux respectifs	14
Organisations de prestation de services au niveau local	12
Total	85

IV. Résultats de l'évaluation

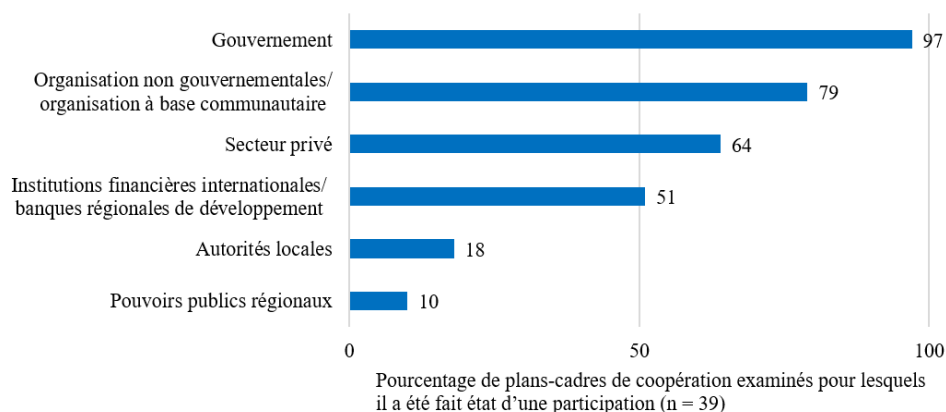
A. Deux ans et demi après que la réforme du système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents est devenue effective, l'objectif de renforcement de la cohérence des programmes des Nations Unies exécutés au niveau national a été atteint dans une large mesure

Le renforcement de la cohérence des programmes exécutés au niveau national est visible dans les plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable, qui ont été scrupuleusement alignés sur les besoins et priorités nationaux en matière de développement et exploitent les avantages comparatifs de chaque entité dans le cadre de l'action menée collectivement

12. L'alignement de la programmation des Nations Unies au niveau national sur les besoins et priorités nationaux s'est amélioré depuis la mise en place de la réforme avec le passage aux plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable. L'examen de 39 de ces plans-cadres a montré qu'une large majorité d'entre eux (36) étaient alignés sur les plans et priorités nationaux en matière de développement. En outre, presque tou(te)s les fonctionnaires gouvernementaux(tales) interrogé(e)s dans les quatre pays pour lesquels des plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable avaient été établis étaient tout à fait satisfait(e)s de l'alignement des programmes des Nations Unies sur les besoins nationaux, tout comme les fonctionnaires gouvernementaux(tales) interrogé(e)s dans les deux pays pour lesquels des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement avaient été établis, mais qui avaient engagé la transition vers un plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable. La plupart des 39 plans-cadres de coopération examinés ont été élaborés avec un degré élevé de participation des gouvernements, mais avec un engagement moindre de la part des organisations non gouvernementales ou à base communautaire, du secteur privé et des autorités régionales et locales (voir fig. III). Cela rejoint les observations formulées par la grande majorité des coordonnatrices et coordonnateurs résidents interrogés et par les membres d'équipe de pays des Nations Unies (89 % et 86 %, respectivement), qui ont estimé que la participation des gouvernements à l'établissement des plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable était modérément active ou très active.

Figure III

Dans la plupart des plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable, il est fait état de la participation de différents groupes de parties prenantes⁴



13. De plus en plus souvent, les programmes des Nations Unies exécutés au niveau national sur la base d'un plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable reposent sur une approche désormais plus intégrée : les compétences et les capacités techniques et de fond sur le terrain des entités des Nations Unies prises individuellement, y compris des entités de taille modeste qui étaient moins susceptibles d'être pleinement prises en compte avant la réforme, sont de plus en plus fréquemment envisagées collectivement dans le cadre du système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents tel que réformé. La presque totalité des 39 plans-cadres de coopération examinés (c'est-à-dire 38 d'entre eux) incluaient une analyse des avantages comparatifs propres à chaque entité des Nations Unies présente sur le terrain, ou mentionnaient ces avantages. Dans la citation figurant dans l'encadré 1, une personne membre d'une équipe de pays des Nations Unies exprime l'avis général selon lequel l'adoption des plans-cadres de coopération a facilité une approche plus cohérente des programmes. En outre, la plupart des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et des membres d'équipe de pays interrogé(e)s (95 % et 84 %, respectivement) ont fait savoir que les avantages comparatifs de chaque entité avaient été pris en compte de manière adéquate, dans une mesure relativement satisfaisante ou très satisfaisante, celles et ceux qui travaillaient dans un pays pour lequel un plan-cadre de coopération avait été établi étant légèrement plus susceptibles d'en faire état que celles et ceux qui travaillaient dans un pays pour lequel un plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement avait été établi. Pour cinq des six études de cas consacrées à des pays, on a déterminé les domaines de résultats des programmes en fonction des avantages comparatifs des entités concernées.

⁴ Les directives applicables au plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable indiquent que le processus doit être participatif et inclure divers groupes de parties prenantes.

Encadré 1

« Le nouveau plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable, qui remplace le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, constitue un progrès réel compte tenu de sa structure et de son alignement sur les priorités nationales ; c'est pourquoi nous avons maintenant une occasion unique de changer la donne. Le plan-cadre de coopération n'est plus un assemblage disparate d'activités ; il a vraiment été conçu de manière à favoriser une réflexion stratégique au sujet de ce qu'il serait possible de changer au niveau national (...). Il apparaît déjà clairement que ce nouveau dispositif est extrêmement salubre pour l'équipe de pays des Nations Unies. »

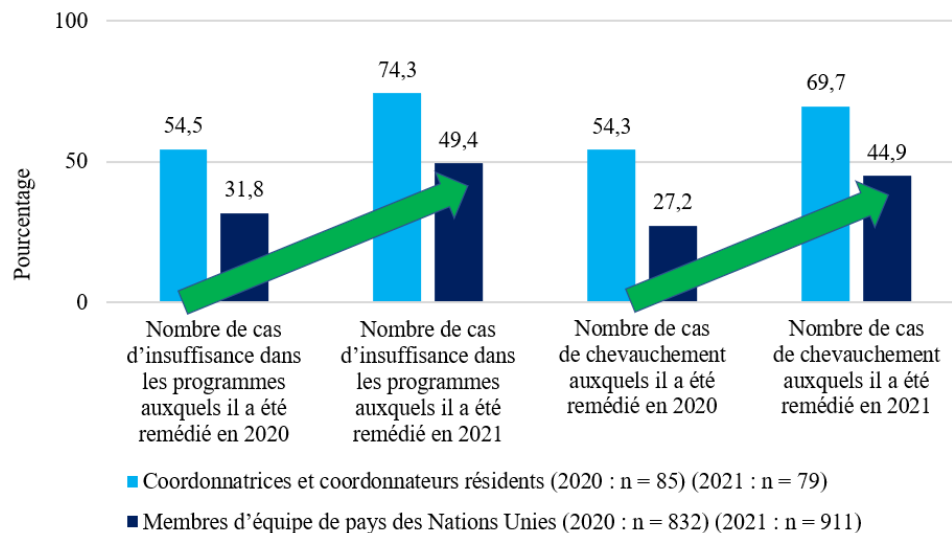
Membre d'une équipe de pays des Nations Unies

Les représentant(e)s de gouvernement, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres d'équipe de pays des Nations Unies ont indiqué que les mesures visant à renforcer la cohérence des programmes s'étaient améliorées depuis que la réforme était devenue effective, même s'il demeure encore possible de les perfectionner

14. De l'avis général, la cohérence des programmes s'est améliorée depuis la réforme. Dans la plupart des études de cas consacrées à des pays, les représentant(e)s de gouvernement ont fait état d'un plus grand souci d'harmonisation dans les programmes des Nations Unies. À titre d'exemple, ces personnes ont fait savoir que la coopération avec l'ensemble des équipes de pays des Nations Unies, s'agissant de la planification dans l'optique des différentes catégories de réalisations, avait été plus intense, tout comme les interactions d'entités des Nations Unies avec des gouvernements, par l'entremise des coordonnatrices et coordonnateurs résidents, avaient été plus efficaces, et elles ont ajouté que le nombre de programmes faisant double emploi avait été réduit. En outre, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres d'équipe de pays interrogé(e)s ont fait état d'améliorations, en 2021 par rapport à 2020, s'agissant des résultats positifs découlant de l'harmonisation renforcée des programmes (voir fig. IV). La plupart des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et un peu plus de la moitié des membres d'équipe de pays ayant répondu aux enquêtes (66 % et 55 %, respectivement) ont indiqué que le degré de cohérence des programmes au sein des équipes de pays était excellent ou bon.

Figure IV

En 2021, par rapport à 2020, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres d'équipe de pays des Nations Unies ont été plus nombreux(euses) à faire état de l'incidence positive de la réforme, qui a permis de combler des lacunes et de réduire la fréquence des chevauchements dans les programmes.



L'exercice indépendant des responsabilités par les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et leur rôle fédérateur ont contribué au renforcement de la cohérence des programmes

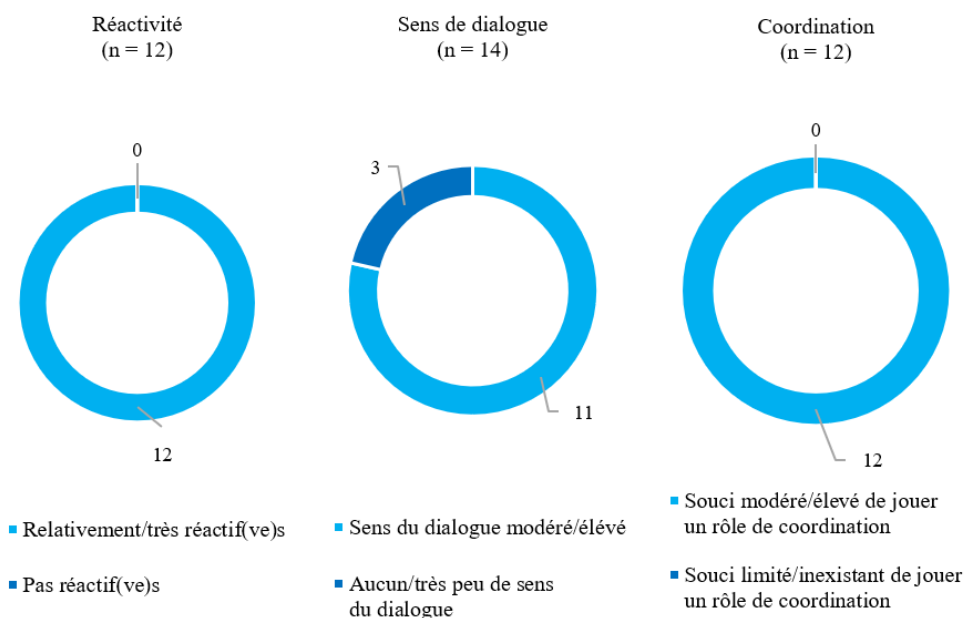
15. L'exercice indépendant des responsabilités par les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et leur rôle fédérateur ont contribué à améliorer l'harmonisation des programmes au niveau national. Dans le cadre des six études de cas, les fonctionnaires gouvernementaux(tales) et les membres d'équipe de pays des Nations Unies interrogé(e)s ont estimé que les coordonnatrices et coordonnateurs résidents étaient, d'une manière générale, ouvert(e)s au dialogue et coordonnaient bien leur action avec celle du gouvernement et, dans une moindre mesure, avec celle des groupes non gouvernementaux. En interne, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents ont exploité leur rôle fédérateur pour mobiliser les membres des équipes de pays afin que l'attention se porte collectivement sur les enjeux essentiels. Les entités de petite taille ont également indiqué que, grâce à ce rôle fédérateur, elles avaient été davantage en mesure de s'appuyer sur le mandat qui leur avait été confié dans les pays où elles étaient présentes. Les coordonnatrices et coordonnateurs résidents demandaient fréquemment aux membres de l'équipe de pays de leur communiquer des éléments de langage et des messages pour nourrir leurs réunions avec des fonctionnaires du gouvernement et il a été constaté que les coordonnatrices et coordonnateurs résidents rendaient systématiquement compte aux membres des équipes de pays des constatations établies à l'issue de l'observation de réunions. Toutefois, dans un petit nombre d'études de cas, il est apparu que les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres d'équipe de pays nourrissaient des préoccupations quant à l'absence de clarté dans la définition des rôles respectifs du Programme des Nations Unies pour le développement et du (de la) coordonnateur(trice) résident(e), notamment pour ce qui était de trancher au sujet d'enjeux politiques et d'arrêter des décisions au sujet de projets communs financés par des donateurs.

16. Les six études de cas ont démontré que l'indépendance et le rôle fédérateur des coordonnatrices et coordonnateurs résidents contribuaient au renforcement de la

cohérence des programmes. Leur rôle consiste, entre autres, à piloter la réalisation des bilans communs de pays et les diverses étapes de l'établissement et de la mise en œuvre des plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable, ainsi que les activités liées au Cadre des Nations Unies pour la réponse socioéconomique immédiate à la COVID-19, dont presque tou(te)s les représentant(e)s gouvernementaux(tales) et membres d'équipe de pays interrogé(e)s ont estimé qu'elles avaient été très bien menées et avaient abouti à renforcer la cohérence des programmes exécutés par les équipes de pays. En outre, dans presque toutes les réunions observées qui avaient trait à une étude de cas, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents se sont employé(e)s à promouvoir le consensus avec les équipes de pays pour parvenir à des résultats et à des accords spécifiques, ont été à l'écoute des questions et problèmes soulevés et ont cherché activement à concilier les contributions des différent(e)s participant(e)s pour faire émerger des positions cohérentes à l'échelle des équipes de pays (voir fig. V). Les parties prenantes ont indiqué que les activités de planification menées par les coordonnatrices et coordonnateurs résidents avaient ménagé une large place à la participation et s'étaient traduites par des produits de haute qualité. Par exemple, dans presque tous les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, les processus d'établissement du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable, du bilan commun de pays et des cadres pour la réponse socioéconomique ont été menés avec la participation d'intervenant(e)s des Nations Unies ou extérieur(e)s au système lors d'ateliers techniques, au sein du comité directeur mixte ou à l'occasion de divers forums gouvernementaux de haut niveau.

Figure V

Dans la presque totalité des réunions observées, il a été constaté que les coordonnatrices et coordonnateurs résidents s'employaient à jouer un rôle de coordination, à susciter le dialogue et à se montrer réactif(ive)s face aux préoccupations soulevées par les participant(e)s.



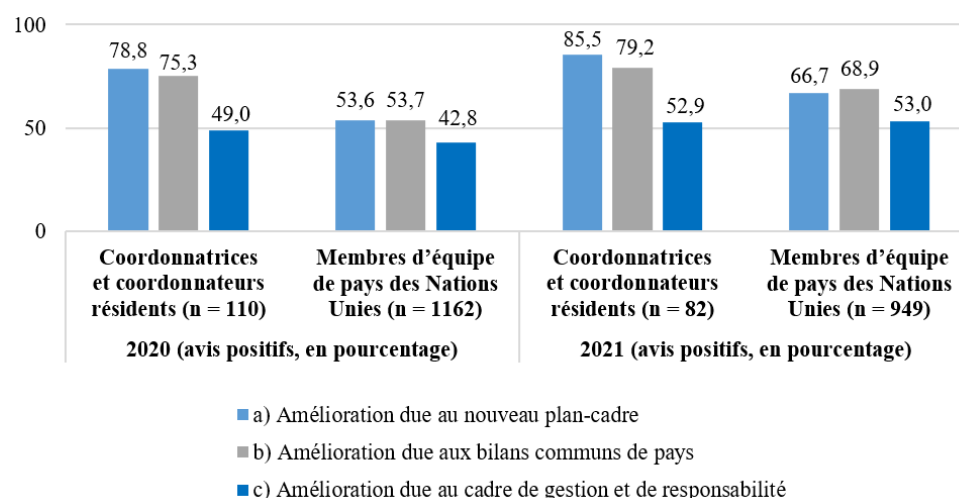
La détermination de domaines de résultats des programmes et l'utilisation des nouveaux instruments associés à la réforme ont également facilité le renforcement de la cohérence des programmes

17. La structure des groupes de résultats était une caractéristique essentielle dans l'optique du renforcement de la cohérence des programmes mis en œuvre par les Nations Unies dans la plupart des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas. Ces groupes, codirigés par des entités constitutives d'équipe de pays des Nations Unies, sont censés travailler en collaboration aux fins de l'obtention des résultats escomptés tels que décrits dans le plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable, leurs mandats respectifs étant alignés sur les résultats en question, et les bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e) (BCR) fournissant des directives et, dans une certaine mesure, un appui administratif. Dans l'ensemble des six pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, en particulier ceux pour lesquels un plan-cadre de coopération avait été établi, la structure des groupes de résultats s'est révélée extrêmement efficace pour la coordination de l'action menée par l'équipe de pays dans les domaines thématiques et pour la mobilisation des énergies en faveur d'une action intégrée ciblant un certain nombre d'enjeux. Les membres d'équipe de pays interrogé(e)s ont indiqué que cette approche présentait les avantages suivants : échange d'informations et communication des progrès réalisés sur une base régulière ; harmonisation des informations communiquées au sujet des indicateurs ; renforcement de la mobilisation avec le (la) coordonnateur(trice) résident(e) en quête d'appui du gouvernement.

18. De plus en plus fréquemment, il est considéré que les instruments mis en place dans le cadre de la réforme – plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable, bilan commun de pays et, dans une moindre mesure, cadre de gestion et de responsabilité – améliorent la cohérence des programmes exécutés par les entités des Nations Unies. En 2021, par rapport à 2020, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres d'équipe de pays des Nations Unies interrogé(e)s ont systématiquement exprimé des avis plus positifs au sujet de la contribution de ces instruments à l'harmonisation des programmes (voir fig. VI). En outre, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents, les membres d'équipe de pays et les fonctionnaires gouvernementaux(tales) présent(e)s dans les six pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, ont fait savoir que le nouveau plan-cadre de coopération et le nouveau bilan commun de pays contribuaient à renforcer la cohérence des programmes mis en œuvre par les entités des Nations Unies.

Figure VI

En 2021, par rapport à 2020, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres d'équipe de pays des Nations Unies ayant répondu aux enquêtes ont exprimé des vues plus positives et moins divergentes au sujet de l'amélioration de la cohérence des programmes due aux instruments associés à la réforme



Le fait que les coordonnatrices et les coordonnateurs résident(e)s se sont consacré(e)s à des enjeux stratégiques de haut niveau a permis de renforcer la cohérence des programmes

19. Dans les six pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents se sont adapté(e)s à la situation locale. Dans quatre de ces pays, tout en s'acquittant de leur mandat d'ensemble en matière de coordination, ils ont adopté une bonne pratique consistant à saisir les possibilités offertes de se concentrer sur les enjeux revêtant une importance stratégique particulière, dans le but d'atteindre les objectifs définis dans leurs pays d'activité respectifs en matière de développement. À titre d'exemple, un appui a été apporté, en coopération avec le groupe des résultats concerné de l'équipe de pays des Nations Unies, au gouvernement aux fins de la modification de lois défavorables aux femmes et aux filles. Dans les deux autres pays, ils ont agi dans une optique stratégique en pilotant l'action menée pour tirer parti de la réceptivité apparente du gouvernement s'agissant de certains enjeux d'importance : dans un cas, cela a permis d'obtenir que le document-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable fasse l'objet d'un débat lors d'une réunion de commission gouvernementale ; dans l'autre cas, la question de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes a été soulevée dans le plan-cadre de coopération et a fait l'objet d'un domaine de résultats, car on avait compris que le gouvernement était extrêmement réceptif à ces deux enjeux.

L'intégration des organismes non résidents dans le cadre de l'exécution des programmes menés au niveau national encore appelée à évoluer

20. Dans la plupart des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents ont mis en relation les organismes non résidents avec leurs homologues résidents œuvrant dans des domaines similaires et les ont activement mobilisés pour qu'ils participent aux procédures liées au plan-cadre

de coopération des Nations Unies pour le développement durable, au bilan commun de pays et aux activités des équipes de pays des Nations Unies. Toutefois, les membres du personnel d'organismes non résidents interrogé(e)s dans le cadre des six études de cas ont observé qu'en dépit des efforts déployés, leur participation était limitée en raison d'obstacles logistiques procédant de l'éloignement physique, de l'accent mis sur de multiples pays et de l'insuffisance des liens avec les parties prenantes nationales. Exemples concrets à l'appui, des représentant(e)s d'organismes non résidents ont indiqué ne pas avoir été en mesure de participer à des réunions de l'équipe de pays alors que la demande en avait été faite, et plusieurs ont suggéré qu'il était nécessaire de s'employer davantage à les mobiliser autour d'enjeux spécifiques lorsque leurs compétences étaient requises.

B. L'amélioration de la cohérence des programmes ne s'est pas encore traduite par l'exécution pleinement coordonnée des activités opérationnelles

On observe une certaine amélioration de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de travail communs

21. Si des améliorations ont été constatées pour ce qui est de la cohérence des programmes mis en œuvre par les entités des Nations Unies (voir résultat A), les progrès réalisés au titre de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de travail communs ont été plus limités. Ce constat s'applique aux trois activités suivantes, auxquelles sont associées – depuis que la réforme est devenue effective – des directives plus systématiques aux fins du renforcement de la cohérence de l'exécution des programmes :

a) **Établissement d'un cahier des charges pour les activités menées conjointement.** Les domaines constituant les priorités stratégiques pour l'équipe de pays des Nations Unies, les résultats escomptés et la mesure des résultats doivent être mentionnés dans le cadre de résultats du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable ou dans le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Plusieurs domaines de résultats et d'activités associées aux résultats ont été définis dans les tableaux de résultats de 88 % des 39 plans-cadres de coopération et des 9 plans-cadres pour l'aide au développement examinés.

b) **Élaboration de plans de travail communs pluriannuels et saisie de ces plans dans UN-Info.** À la suite de la détermination du cadre de résultats, il faut établir des plans de travail communs pluriannuels couvrant l'ensemble de la période de mise en œuvre des plans-cadres de coopération ou des plans-cadres pour l'aide au développement, qu'il faut ensuite saisir dans le système commun UN-Info⁵. Cette plateforme numérique de planification, de suivi et de compte rendu englobant l'ensemble du système et hébergée par le Bureau de la coordination des activités de développement centralise les plans de travail communs et les cadres de résultats ; c'est un élément important des efforts déployés pour améliorer la transparence, l'application du principe de responsabilité, la cohérence et la coordination à l'échelle du système des Nations Unies, à l'appui de la réalisation du Programme 2030 et de l'accomplissement des objectifs de développement durable. L'examen des données communiquées par le Bureau de la coordination des activités de développement a permis d'établir que seuls 39 des 77 plans de travail communs saisis dans le système UN-Info contenaient suffisamment de renseignements pour qu'il soit possible d'établir que les activités relatives aux programmes menées conjointement étaient

⁵ En août 2021, les plans de travail communs de 77 des 130 bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e) avaient été saisis dans UN-Info, avec divers degrés d'exhaustivité.

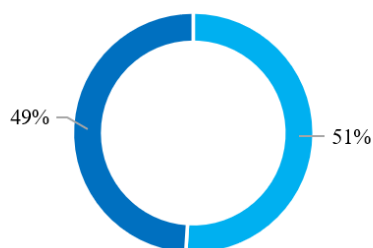
entrées dans leur phase opérationnelle (voir fig. VII)⁶. En outre, la pandémie de COVID-19, les situations d'urgence humanitaire et l'évolution rapide de la situation politique dans certains pays ont eu des répercussions négatives sur la mise en œuvre de certains plans de travail communs pluriannuels.

c) **Création de plans de travail annuels.** À partir du plan-cadre de coopération ou des plans de travail communs pluriannuels, des plans de travail annuels ou ventilés par groupe de résultats doivent être établis. À cet égard, des améliorations ont été constatées, mais qui ne sont pas encore systématiques. À titre d'exemple, dans la moitié des plans de travail communs établis pour les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas examinés, le détail des activités correspondant aux domaines de résultats sélectionnés était limité, voire inexistant. Cette stagnation a également été notée dans le cadre de suivi et d'établissement de rapports de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, qui a fait apparaître que l'accroissement du pourcentage d'équipes de pays des Nations Unies disposant d'un plan de travail commun au niveau des groupes de résultats aligné sur un plan-cadre de coopération ou sur un plan-cadre pour l'aide au développement, avec accord signé de toutes les entités participantes, laissait encore à désirer, bien que ce pourcentage soit passé de 24 % en 2015 à 58 % en 2019⁷.

Figure VII

Près de la moitié des plans de travail communs pluriannuels saisis dans UN-Info ne présentaient pas un ensemble exhaustif de données propres à démontrer que les activités menées conjointement étaient entrées dans leur phase opérationnelle

Degré d'exhaustivité des données relatives
aux plans de travail communs saisis
dans UN-Info 2.0
(n = 77)



■ Pourcentage des données requises : 85%

■ Pourcentage des données requises : 84%

Les programmes mixtes n'ont pas toujours été considérés comme la modalité la plus adaptée à l'exécution coordonnée des programmes

22. Les programmes mixtes, mis en œuvre par deux entités des Nations Unies ou plus, avec des ressources financières communes, n'ont pas toujours été perçus comme la modalité la plus adaptée à une exécution coordonnée des programmes. Les réponses

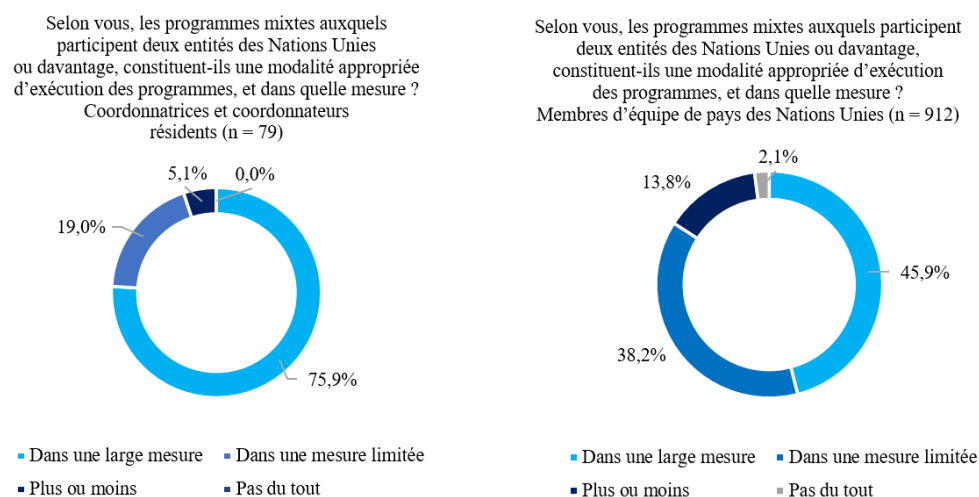
⁶ Les critères retenus par le Bureau des services de contrôle interne étaient les suivants : domaines de résultats, entités des Nations Unies, partenaires, ressources financières disponibles et dates de début ou de fin d'exécution. Le seuil d'exhaustivité fixé en interne par le Bureau de la coordination des activités de développement était le suivant : 85 % des données saisies.

⁷ Indicateur 80 du cadre de suivi et d'établissement de rapports associé à l'examen quadriennal complet (mai 2021).

apportées par les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres d'équipe de pays des Nations Unies à la question portant sur la praticité des programmes mixtes ont été diverses, ce qui s'explique en partie par le fait que certaines entités étaient responsables au premier chef de la mise en œuvre de certains programmes mixtes (voir fig. VIII). De plus, une grande majorité de coordonnatrices et coordonnateurs résidents interrogés (83 %) ont fait savoir que la capacité d'exécuter des activités dans le cadre d'un effort coordonné s'était améliorée depuis la réforme, mais les membres d'équipe de pays ont été beaucoup moins nombreux(euses) (54 %) à partager ce constat⁸. Dans quatre des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, les membres de l'équipe de pays ont indiqué que l'exécution de programmes mixtes se heurtait à de nombreuses difficultés. Ils ont cité des différences, d'une entité à l'autre, s'agissant de la programmation et du financement, des cycles et des partenaires d'exécution, l'absence de directives internes pour la mise en œuvre de programmes mixtes et des coûts de transaction élevés, ainsi que la charge de travail élevée liée à l'établissement des rapports (voir résultat D).

Figure VIII

Des réponses différentes ont été apportées par des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et par les membres d'équipe de pays des Nations Unies interrogé(e)s quant à la praticité, du point de vue de l'exécution, des programmes mixtes



Dans les six pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, le renforcement de la cohérence dans l'exécution des programmes a été compromis par l'absence de coordination, les doubles emplois et la répartition insuffisante du travail sur la base des avantages comparatifs présentés par chaque entité

23. Dans tous les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres de l'équipe de pays des Nations Unies – ainsi que les fonctionnaires gouvernementaux(tales) dans le cas de trois de ces pays – ont fait savoir que l'exécution des programmes n'était pas toujours cohérente. Plusieurs raisons ont été avancées pour l'expliquer :

⁸ Les institutions spécialisées ont été plus nombreuses que les autres entités membres d'équipe de pays des Nations Unies à indiquer que la capacité des entités des Nations Unies d'exécuter les activités dans le cadre d'un effort coordonné s'était améliorée.

a) **Absence de coordination au niveau des activités.** Dans les six pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents, les membres d'équipe de pays des Nations Unies, les représentant(e)s de gouvernement et d'autres parties prenantes extérieures ont fait état d'une absence générale de coordination entre entités des Nations Unies dans le cadre de la mise en œuvre d'activités intéressant des domaines de programmation communs. Par exemple, une personne responsable d'une des entités a indiqué que certains membres de l'équipe de pays ignoraient que d'autres membres de cette équipe avaient reçu des ressources financières d'un montant significatif au titre de l'adaptation aux changements climatiques, alors que leurs activités portaient sur des questions associées à cet enjeu. Les fonctionnaires gouvernementaux(tales) de trois pays ont également noté qu'il était encore possible de progresser en matière de cohérence de la mise en œuvre et ont souligné qu'il était nécessaire de renforcer la coordination entre entités des Nations Unies, donateurs, organisations de la société civile et gouvernements au niveau des projets, comme indiqué dans la citation qui figure dans l'encadré 2. En outre, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres d'équipe de pays interrogé(e)s ont indiqué que la coordination de l'exécution n'était pas encore entièrement au point ;

Encadré 2

« Le problème de la malnutrition est semblable à un ennemi gigantesque, qui se dresse devant nous au sommet d'une montagne. Tou(te)s autant que nous sommes, nous le combattons isolément. Mais si nous unissons nos forces, nous pourrions faire basculer cet ennemi de l'autre côté de la montagne. Nous devons utiliser un système unique. Je sais pertinemment que c'est le défi à relever, mais une fois que nous avons procédé ensemble à la planification de l'action à mener, nous travaillons chacun de notre côté. »

Fonctionnaire du gouvernement

b) **Programmes faisant double emploi.** Des fonctionnaires gouvernementaux(tales) et des membres d'équipe de pays ont mentionné des programmes faisant double emploi dans deux des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas. Dans l'un de ces deux pays, les fonctionnaires du gouvernement ont noté des chevauchements entre l'action menée par les entités des Nations Unies et les diverses parties prenantes avec lesquelles travaillait l'ONU, et se sont dit(e)s préoccupé(e)s de l'existence de doublons dans les activités menées par les organisations non gouvernementales exécutant des projets pour des entités des Nations Unies et pour des organismes gouvernementaux dans des domaines de travail similaires, comme les programmes axés sur la jeunesse et l'égalité femmes-hommes. Dans l'autre pays, les membres de l'équipe de pays ont indiqué que des doubles emplois et des chevauchements persistaient tant dans les activités relatives aux programmes que dans les activités d'élaboration de politiques, s'agissant notamment des programmes intéressant les changements climatiques ;

c) **Lacunes de la répartition du travail sur la base des avantages comparatifs respectifs des entités.** Dans deux autres études de cas, il a été constaté par des organisations de la société civile et des membres d'équipe de pays que certains organismes travaillaient sur des projets et des programmes ne relevant pas de leurs domaines de compétence respectifs et ne correspondant pas à leurs avantages comparatifs respectifs tels que recensés. Il a été suggéré que ce phénomène tenait parfois à la volonté des organismes en question d'acquiescer de la visibilité dans le cadre

de toutes les initiatives qu'ils menaient et de bénéficier de toutes les possibilités de financement associées aux situations d'urgence humanitaire et à la pandémie de COVID-19.

Néanmoins, certains exemples prometteurs d'activités opérationnelles exécutées en coordination ont été relevés : les avantages comparatifs des entités concernées ont été exploités et les activités en question ont ainsi mieux répondu aux besoins des pays visés

24. Dans plusieurs des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, des activités conjointes ont été mises en œuvre de manière plus cohérente par l'entremise des groupes de résultats associés au plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable. À titre d'exemple, dans l'un des pays en question, les entités des Nations Unies se sont regroupées pour mettre en œuvre tous les aspects de l'action à mener qui intéressaient la thématique de la violence sexuelle et fondée sur le genre ; les activités relatives aux programmes et les activités d'élaboration de politiques ont alors été réparties entre membres et leur exécution a été coordonnée avec les organisations de la société civile. D'autres exemples d'activités opérationnelles coordonnées avec succès ont été les suivantes : un programme mixte sur les techniques à forte intensité de travail et sur la conservation culturelle, et un dispositif de transfert d'espèces à l'échelle nationale qui a permis de servir 98 % des ménages remplissant les conditions requises pour en bénéficier (A/75/905, par. 118 et encadré 4).

25. Plusieurs facteurs ont favorisé la mise en œuvre d'activités conjointes dans les six pays ayant fait l'objet d'une étude de cas. Ces vecteurs clés de la cohérence étaient les suivants :

- a) Le plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (outil mieux adapté à la promotion de la participation des parties prenantes, de la coordination et de la cohérence) ;
- b) Les groupes de résultats (outils de promotion de la cohérence, d'activités de sensibilisation menées conjointement et d'application du principe de responsabilité aux entités) ;
- c) Une mobilisation et une réceptivité très satisfaisantes des gouvernements ;
- d) La détermination des coordonnatrices et coordonnateurs résidents à jouer leur rôle de coordination et l'engagement actif de toutes les parties prenantes ;
- e) L'engagement et le comportement personnel des coordonnatrices et coordonnateurs résidents ainsi que des responsables d'équipe de pays des Nations Unies, et des relations productives entre ces deux instances, au profit de l'action collective ;
- f) Un meilleur partage des informations entre équipes de pays.

C. Des progrès ont été enregistrés s'agissant de l'élaboration et de la prestation de conseils pratiques de manière plus intégrée

Les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres d'équipe de pays des Nations Unies ont estimé que la cohérence des politiques s'était améliorée depuis la réforme

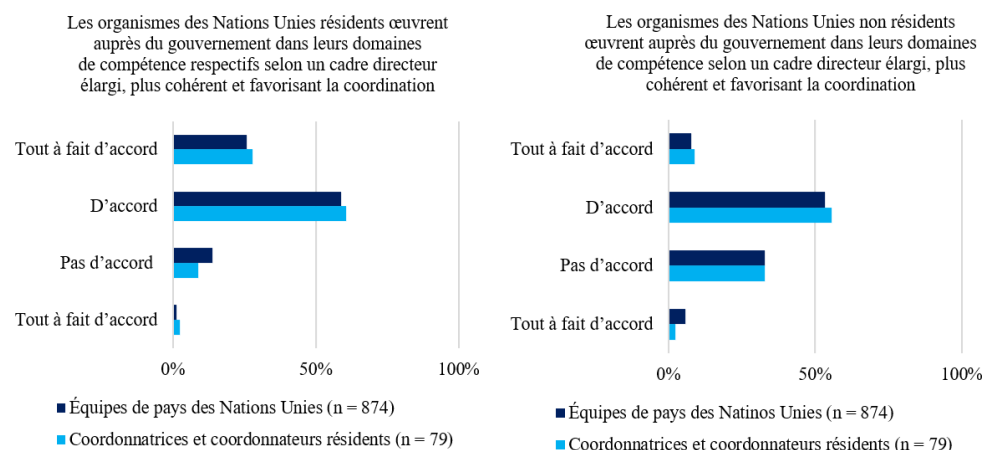
26. La plupart des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et des membres d'équipe de pays des Nations Unies interrogé(e)s (84 % et 62 % respectivement) ont indiqué que la concertation des équipes de pays et les conseils pratiques fournis aux gouvernements s'étaient améliorés depuis que la réforme du système des

coordonnatrices et coordonnateurs résidents était devenue effective ; en 2020, 83 % des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et 55 % des membres d'équipe de pays interrogé(e)s avaient fait état de cette amélioration. Les données relatives au suivi de l'examen quadriennal complet ont fait apparaître que, depuis la réforme, la prestation de conseils pratiques se faisait d'une manière de plus en plus coordonnée – 66 % des coordonnatrices et coordonnateurs résidents interrogé(e)s l'avaient mentionné en 2017, contre 72 % en 2019⁹. La plupart des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et des membres d'équipe de pays interrogé(e)s (68 % et 54 % respectivement) ont également émis un avis favorable quant à la cohérence d'ensemble des conseils pratiques dispensés par les entités des Nations Unies. Dans les pays pour lesquels un plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable a été établi (60 %), les membres d'équipe de pays ont été plus nombreux(euses) à émettre un avis favorable au sujet de la cohérence des politiques que leurs homologues des pays pour lesquels un plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement avait été établi (50 %).

27. En outre, la plupart des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et des membres d'équipe de pays des Nations Unies interrogé(e)s sont convenu(e)s que tant les organismes résidents que les organismes non résidents œuvraient de concert avec les gouvernements dans un cadre de politique général plus vaste, plus cohérent et mieux coordonné (voir fig. IX). Toutefois, le consensus s'est dégagé moins largement pour ce qui était de la participation des organismes non résidents, ce qui correspond à la conclusion selon laquelle ceux-ci sont moins susceptibles de prendre part à la programmation au niveau national (voir par. 20 ci-dessus). Une fois encore, les membres d'équipe de pays pour lequel un plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable a été établi (66 %) ont exprimé un avis plus positif que leurs collègues des pays pour lesquels un plan-cadre des Nations pour l'aide au développement a été établi (58 %).

Figure IX

La plupart des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et des membres d'équipe de pays des Nations Unies interrogé(e)s sont convenu(e)s que les entités des Nations Unies œuvraient auprès des gouvernements selon un cadre directeur élargi, plus cohérent et favorisant la coordination



⁹ Indicateur 9a du cadre de suivi et d'établissement des rapports de l'examen quadriennal complet (mai 2021).

Les commentaires en retour des gouvernements au sujet de la cohérence des conseils pratiques reçus ont été plus mitigés ; les concertations bilatérales se sont poursuivies dans la plupart des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas

28. Les fonctionnaires gouvernementaux(tales) ont formulé des avis contrastés au sujet de la cohérence des conseils pratiques fournis par les entités des Nations Unies, qu'ils l'aient été dans le contexte d'un seul pays ou de plusieurs. Dans certains cas, ces personnes ont indiqué avoir travaillé avec des entités des Nations Unies plus à l'unisson que dans le passé, ont noté avoir reçu des conseils pratiques de haute qualité, ont apprécié la coordination fournie par les entités des Nations Unies dans les domaines d'action thématiques et ont déclaré que le (la) coordonnateur(trice) résident(e) était leur principal(e) interlocuteur(trice) des Nations Unies s'agissant de la détermination des grandes lignes de l'action à mener. Les données relatives au suivi de l'examen quadriennal complet ont également fait apparaître que le pourcentage de gouvernements ayant affirmé que le système des Nations Unies pour le développement fournissait des conseils pratiques intégrés adaptés aux besoins et priorités nationaux était passé de 79 % en 2017 à 88 % en 2020¹⁰.

29. Par contraste, d'autres fonctionnaires gouvernementaux(tales) interrogé(e)s, parfois dans les mêmes pays, ont fait état d'une absence de cohérence des orientations fournies. Par exemple, certain(e)s d'entre eux (elles) ont critiqué le faible degré d'intégration et d'alignement des conseils pratiques fournis par les entités membres d'équipe de pays des Nations Unies. Une personne a ainsi été préoccupée de constater que les entités des Nations Unies ne fournissaient pas suffisamment de conseils pratiques, dans une optique intégrée, quant au montant des ressources budgétaires que son gouvernement devrait allouer aux enjeux liés à la sécurité alimentaire, ou quant aux mesures les plus efficaces qu'il convenait de prendre. D'autres fonctionnaires gouvernementaux(tales) interrogé(e)s ont regretté que les entités des Nations Unies ne se montrent pas plus cohérentes lorsqu'elles dispensaient des conseils pratiques, comme signalé dans la citation figurant dans l'encadré 3, qui résume les vues des fonctionnaires gouvernementaux(tales) n'ayant pas constaté d'améliorations notables à cet égard.

Encadré 3

« Je les considère comme des organisations distinctes. Chaque fois que j'ai à faire à l'une d'entre elles, j'ai l'impression de m'adresser à une organisation indépendante des autres (...). L'appui fourni n'est donc pas totalement cohérent et il est rare qu'une entité du système des Nations Unies agisse en partenariat et travaille avec une autre. »

Fonctionnaire du gouvernement

30. En outre, il semble que les consultations bilatérales entre une entité des Nations Unies et un gouvernement aux fins de la prestation de conseils pratiques, sans que le (la) coordonnateur(trice) résident(e) en ait connaissance et sans que les conseils en question soient prodigués en association avec un plan-cadre directeur intégré des Nations Unies, soit dans une large mesure toujours la règle. Dans quatre des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, les représentant(e)s d'un ou plusieurs ministères ont dialogué directement avec des entités des Nations Unies plutôt que par l'intermédiaire du (de la) coordonnateur(trice) résident(e) pour obtenir des conseils pratiques. Par exemple, le personnel d'un ministère de l'un des pays en question a indiqué avoir travaillé directement avec les entités chargées de la mise en œuvre

¹⁰ Ibid., indicateur 9b.

d'activités dans le domaine de l'agriculture et de la pêche, plutôt que d'établir une ligne de communication directe avec le (la) coordonnateur(trice) résident(e). En outre, les fonctionnaires de certains pays ne connaissaient pas parfaitement le rôle joué par le (la) coordonnateur(trice) résident(e) ou par son bureau.

La cohérence des politiques a parfois été compromise par la capacité limitée du bureau du (de la) coordonnateur(trice) résident(e) de mobiliser l'ensemble des compétences du système des Nations Unies, mais aussi par des facteurs externes comme l'absence d'appui de l'équipe de pays des Nations Unies, une influence politique insuffisante et l'instabilité gouvernementale

31. Les moyens dont disposent les bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e) est un facteur déterminant pour la prestation de conseils pratiques dans une optique intégrée. Dans cinq des six pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres de l'équipe de pays des Nations Unies interrogé(e)s ont estimé que le (la) coordonnateur(trice) résident(e) ne disposait que de « moyens modérés » pour favoriser la prestation de conseils pratiques de haute qualité dans les délais impartis. Parmi les principales difficultés recensées dans ces pays, on peut citer l'absence de savoir-faire en matière de politiques au bureau du (de la) coordonnateur(trice) résident(e) ainsi qu'un appui consultatif insuffisant de la part des entités des Nations Unies. En outre, les membres d'équipe de pays ont noté que le BCR rencontrait des difficultés pour fournir des conseils pratiques tout en s'acquittant de son mandat de coordination. Globalement, seule la moitié des coordonnatrices et coordonnateurs résident(e)s interrogé(e)s (51 %) sont convenu(e)s que les moyens humains et financiers à leur disposition étaient suffisants pour mobiliser l'ensemble des compétences du système des Nations Unies aux fins de la prestation de conseils pratiques de haute qualité et dans les délais impartis, dans une optique intégrée. La plupart des membres d'équipe de pays interrogé(e)s (66 %) ont repris ce constat à leur compte.

32. Il est également arrivé que l'influence politique insuffisante du (de la) coordonnateur(trice) résident(e) et l'instabilité gouvernementale constituent des obstacles à l'action menée pour renforcer la cohérence des politiques. Dans l'un des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, ce poids politique limité a été expliqué par l'influence des donateurs et par l'absence de mesures d'incitation financière qui pousse le gouvernement à engager le dialogue avec le BCR. Dans un autre des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, le coordonnateur résident, les membres de l'équipe de pays des Nations Unies et une personne représentant le secteur privé ont fait état de différents types de difficulté – résultant de la fréquence des changements de gouvernement et du taux de rotation élevé des fonctionnaires – et donc d'une évolution constante des programmes de travail et des priorités, avec des répercussions très dommageables sur les relations avec le gouvernement, la planification à long terme et la pérennisation de la cohérence des politiques.

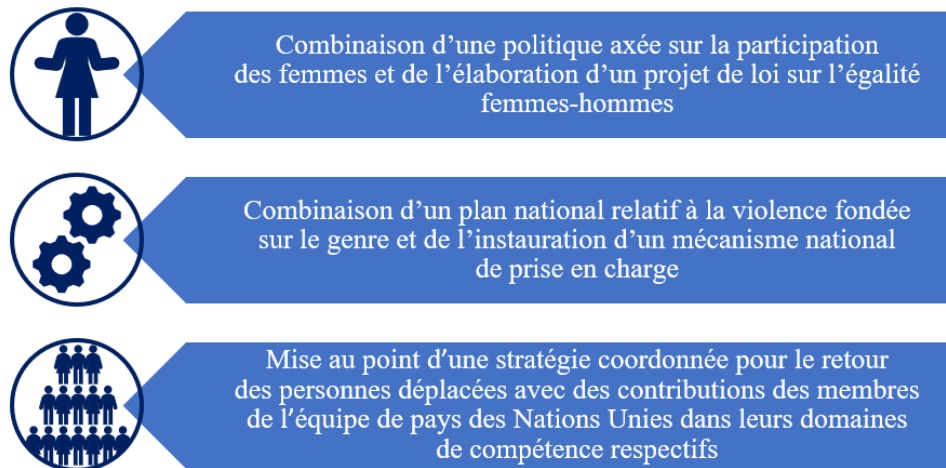
Dans les six pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, plusieurs exemples attestent que l'harmonisation des groupements thématiques coordonnés par le (la) coordonnateur(trice) résident(e) et le processus d'établissement du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable ont facilité la prestation de conseils pratiques dans une optique plus intégrée, avec des retombées positives

33. Dans l'ensemble des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents pilotent de plus en plus souvent la prestation de conseils pratiques intégrés dans des domaines thématiques tels que la problématique femmes-hommes, et mettent fortement l'accent sur la constitution d'alliances stratégiques. Dans certains cas, le recours à des groupements thématiques

a facilité la prestation de conseils pratiques de haute qualité et intégrés, dont le gouvernement hôte a signalé qu'ils avaient conduit à l'obtention de résultats positifs (voir fig. X).

Figure X

Résultats positifs obtenus grâce aux regroupements thématiques



34. Dans le même ordre d'idées, il a été rapporté dans les six pays ayant fait l'objet d'une étude de cas que, grâce au nouveau plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable, des conseils pratiques de haute qualité étaient dispensés, toujours mieux adaptés aux besoins et priorités nationaux. Les coordonnatrices et coordonnateurs résidents, les membres d'équipe de pays et certain(e)s fonctionnaires gouvernementaux(tales) interrogé(e)s dans ces pays ont fait savoir qu'à la suite de l'introduction du plan-cadre de coopération, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents se concentraient davantage sur l'alignement de la planification des entités des Nations Unies sur les besoins et priorités nationaux en matière de développement, ce qui constituait un changement notable par rapport à l'approche plus compartimentée qui allait de pair avec les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement. Dans 10 des 11 réunions pertinentes ayant été observées dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, le degré d'alignement de l'équipe de pays sur les positions du gouvernement en matière de politiques a été décrit comme modéré à élevé.

D. Les facteurs compromettant la bonne exécution des activités opérationnelles coordonnées et la prestation de conseils pratiques intégrés incluent la disparité des systèmes et des processus d'une entité à l'autre, les modalités de financement et la charge de travail liée à l'établissement de rapports

La disparité des processus de planification, des modalités d'exercice des pouvoirs et des lignes hiérarchiques des entités membres des équipes de pays des Nations Unies ont parfois conduit à privilégier les priorités desdites entités plutôt que celles qui avaient été déterminées dans les plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable

35. Les processus de planification des entités membres des équipes de pays des Nations Unies aux fins de l'élaboration de programmes de pays sont disparates et ne

procèdent pas systématiquement du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable. Certes, le volume des activités menées conjointement a augmenté, mais au stade de la planification, les entités ne tiennent pas systématiquement compte de la nécessité d'appuyer les objectifs définis dans le plan-cadre de coopération du pays dans lequel elles sont actives. Il leur est ainsi arrivé de faire passer leur gestion interne et leur préférence pour des projets financés par des donateurs avant les activités arrêtées pour le plan-cadre de coopération, sans qu'il soit possible d'opérer le moindre rapprochement entre ces desseins contraires. Plus de la moitié des membres d'équipe de pays ayant répondu à l'enquête (54 %) ont noté que les structures de planification de leur entité n'étaient pas alignées sur le cycle du plan-cadre de coopération établi pour leur pays d'activité. En outre, l'examen d'un échantillon de descriptifs de programme intéressant les six pays ayant fait l'objet d'une étude de cas a fait apparaître que 10 d'entre eux (sur un total de 25) n'étaient pas pleinement alignés sur le plan-cadre de coopération ni sur le plan-cadre pour l'aide au développement et qu'aucune entité n'avait adopté le plan-cadre de coopération en tant que principal document programmatique (voir tableau 4).

Tableau 4

Un tiers des programmes de pays examinés n'étaient que partiellement alignés sur les instruments de planification nationaux

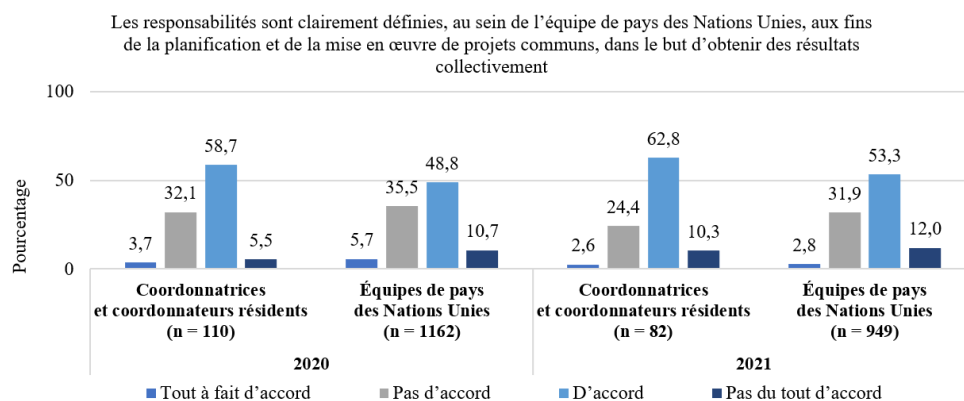
<i>Analyse de contenu : instrument de planification par pays inspiré du programme de pays</i>	<i>Alignement du programme de pays et du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (dans les pays concernés, en nombre de pays)</i>	<i>Alignement du programme de pays et du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (dans les pays concernés, en nombre de pays)</i>	
Plan-cadre de coopération adopté par l'entité en tant que programme de pays (A)	0	0	Alignement complet (15)
Alignement des résultats escomptés tels que définis dans le plan-cadre de coopération, repris à l'identique, et des résultats escomptés tels que définis dans le programme de pays (B)	14	1	
Résultats escomptés tels que présentés dans le plan-cadre de coopération repris à l'identique et résultats supplémentaires ajoutés (C)	1	2	Alignement partiel ou inexistant (10)
Aucun résultat escompté défini comme tel dans le plan-cadre de coopération repris dans le programme de pays	1	6	
Total	16	9	

36. Des problèmes tenant à la diversité des modalités d'exercice des pouvoirs et de lignes hiérarchiques d'une entité à l'autre ont également fait obstacle à la cohérence. Les études de cas ont montré que les dispositifs-cadres applicables à l'administration et à l'application du principe de responsabilité étaient clairs, mais les entretiens menés auprès des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et des membres d'équipe de pays des Nations Unies ont fait apparaître que l'application de ces dispositifs variait énormément d'une équipe de pays et d'une entité à l'autre. Contrairement à ce qui est disposé dans le cadre de gestion et de responsabilité, il n'a été relevé dans aucun des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas d'exemple faisant état d'un(e) coordonnateur(trice) résident(e) ayant contribué d'un bout à l'autre et officiellement à

l'évaluation et à la notation d'un(e) chef d'entité¹¹. Certes, les proportions respectives de coordonnatrices et coordonnateurs résidents et de membres d'équipe de pays étant convenu(e)s que les responsabilités étaient clairement mises en jeu au sein des équipes de pays pour ce qui était de la planification et de la mise en œuvre des projets communs, aux fins de l'obtention de résultats collectifs, ont augmenté, mais des divergences subsistent entre les vues des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et celles des membres d'équipe de pays (voir fig. XI). Ces divergences font craindre un défaut d'harmonisation dans l'hypothèse de la mise en œuvre de programmes mixtes. En outre, un examen interne mené par le Bureau de la coordination des activités de développement ainsi que les réponses des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et des membres d'équipe de pays interrogé(e)s dans deux des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas ont montré qu'il n'avait pas été tenu compte, dans les travaux de configuration menés par les équipes de pays, de la nécessité d'obtenir l'aval des instances compétentes régionales et au Siège pour ajuster cette configuration à l'appui des besoins définis dans le plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable¹².

Figure XI

On relève davantage d'avis positifs, parmi les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres d'équipe de pays des Nations Unies, s'agissant de la question de savoir si les entités assument mieux leurs responsabilités pour les activités menées en commun avec d'autres, même si des divergences subsistent entre les vues formulées par les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et celles qui l'ont été par les membres d'équipe de pays des Nations Unies



La concurrence pour les ressources financières, l'absence de financement commun, l'affectation de crédits par les donateurs et les dispositifs de financement bilatéraux (ministères des pays hôtes et entités des Nations Unies) compromettent l'exécution d'activités opérationnelles et la prestation de conseils pratiques dans une optique d'harmonisation

37. Dans les six pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres d'équipe de pays des Nations Unies ayant répondu à l'enquête, ainsi que les personnes ayant pris part à des entretiens, ont

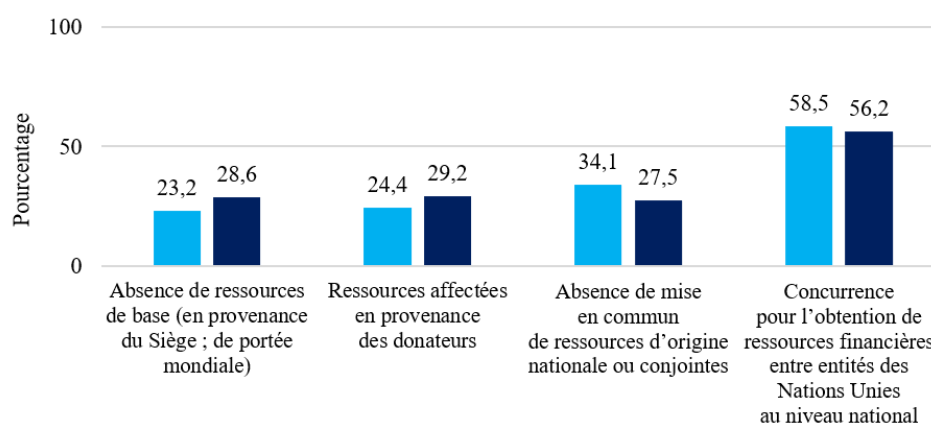
¹¹ Groupe des Nations Unies pour le développement durable, *Cadre de gestion et de responsabilité du système des Nations Unies pour le développement et du système des coordonnateurs résidents des Nations Unies*, p. 7 et 29.

¹² Bureau de la coordination des activités de développement, « UNCT Fit For Purpose » (Des équipes de pays des Nations Unies adaptées à la finalité de leur action) (2021), p. 1.

systématiquement présenté les dispositions de financement comme le principal obstacle à l'amélioration de la cohérence de l'exécution des programmes menés au niveau national et de la prestation de conseils pratiques dans une optique intégrée. Les problèmes liés au financement sont la cause de quatre des cinq principaux obstacles recensés par les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres d'équipe de pays ayant répondu à l'enquête ; le cinquième obstacle (non représenté ci-après) avait trait à l'absence de mesures incitant à travailler de manière plus collective (voir fig. XII).

Figure XII

Les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les membres d'équipe de pays des Nations Unies ayant répondu à l'enquête ont, les un(e)s comme les autres, expliqué que les principaux obstacles à une plus grande harmonisation dans l'exécution des programmes tenaient aux dispositions de financement en vigueur dans le système des Nations Unies



■ Coordonnatrices et coordonnateurs résidents (n = 82) ■ Équipes de pays des Nations Unies (n = 949)

38. On trouvera ci-après des exemples spécifiques, relevés dans les six pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, de la manière dont les dispositions de financement ont entamé la cohérence des programmes :

a) **Concurrence entre entités des Nations Unies pour l'accès aux ressources financières.** Les fonctionnaires gouvernementaux(tales), les membres d'équipe de pays des Nations Unies, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et le personnel des bureaux de coordinatrice ou de coordonnateur résident(e) interrogé(e)s dans presque tous les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas ont fait savoir que la concurrence pour les ressources financières constituait un obstacle au travail en commun, détournait l'attention de la mise en œuvre du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable, voire compromettait globalement le succès des efforts déployés en faveur de la cohérence. À titre d'exemple, un BCR a mis en relation un organisme non résident et un organisme résident pour un travail similaire, mais les discussions ont tourné court lorsque les deux organismes se sont rendus compte qu'ils sollicitaient des fonds auprès d'un même donateur.

b) **Absence de financement commun disponible.** Le financement commun a été considéré dans la plupart des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas comme un facteur favorisant la cohérence, mais certains membres d'équipe de pays et coordonnatrices et coordonnateurs résidents ont critiqué l'insuffisance des montants

disponibles. Une évaluation de la réponse socioéconomique immédiate des Nations Unies à la pandémie de COVID-19, réalisée en 2021, avait également conduit à conclure que le peu de ressources disponibles pour le fonds d'affectation spéciale pluripartenaire des Nations Unies pour l'action contre la COVID-19 et le relèvement constituait un problème de taille¹³.

c) **Crédits préaffectés et relations bilatérales entre donateurs et entités des Nations Unies.** Dans tous les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, il a été considéré que les relations bilatérales avec les donateurs compromettaient la cohérence de l'action menée, les ministères et les organismes donateurs bilatéraux continuant de mobiliser les entités des Nations Unies sans aucune participation du (de la) coordonnateur(trice) résident(e). Par exemple dans un pays, l'insistance d'un donateur désireux de financer une stratégie relative à la nutrition distincte a compromis l'action menée au titre d'une stratégie nutritionnelle de plus grande portée pour le gouvernement, qui avait pourtant été élaborée au moyen d'un processus coordonné. Les répercussions négatives de la question du financement bilatéral sur la cohérence ont été mises en relief dans nombre d'examen, notamment l'évaluation réalisée par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales en 2021¹⁴.

d) **Mesures constituant un frein à la recherche d'un financement commun pour certains projets.** Le personnel des équipes de pays et des bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e) interrogé(e) ont fait état d'un certain nombre de mesures propres à dissuader les intéressé(e)s de financer les projets conjointement ou de solliciter des financements communs. Les demandes à présenter pour obtenir un financement commun étaient complexes, d'où une charge de travail élevé, n'étaient pas les mêmes d'un fonds à l'autre et étaient imprévisibles. Dans la plupart des cas, le BCR avait aidé à remplir les dossiers, mais cela n'avait pas toujours été couronné de succès. Les mécanismes de gouvernance des projets mixtes variaient eux-mêmes d'une entité des Nations Unies à une autre, ce qui nécessitait la tenue d'un grand nombre de réunions et la mise au point d'accords différents selon les entités signataires.

La charge de travail liée à l'établissement de rapports par les entités membres d'une équipe de pays des Nations Unies participante, alourdie depuis que la réforme est devenue effective, a été perçue comme très astreignante

39. Certains membres d'équipe de pays des Nations Unies ont estimé que les exigences en matière d'établissement de rapports, plus astreignantes depuis que la réforme était devenue effective, constituaient une charge de travail considérable, comme en témoigne la citation figurant dans l'encadré 4, représentative de l'opinion générale des membres d'équipe de pays. Parmi les exemples donnés, on peut citer les suivants : communication des mêmes informations au Bureau de la coordination des activités de développement par l'entremise du (de la) coordonnateur(trice) résident(e) et aux sièges régionaux et mondiaux ; utilisation de différents indicateurs pour évaluer la performance en rapport avec les enjeux d'intérêt commun, demandés par le siège des entités et par le (la) coordonnateur(trice) résident(e) ; la participation à des programmes conjoints, ce qui alourdit encore la charge de travail liée à l'établissement de rapports ; l'absence de commentaires en retour quant à l'utilisation faite des rapports adressés au (à la) coordonnateur(trice) résident(e) et à son bureau. L'évaluation réalisée en 2021 par le Réseau d'évaluation de la performance des

¹³ Nations Unies, *Early Lessons and Evaluability of the UN COVID-19 Response and Recovery MPTF* (avril 2021), p. vii.

¹⁴ Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales, *Lessons in Multilateral Effectiveness: Is this time Different? UNDS Reform: Progress, Challenges and Opportunities* (2021), p. 83.

organisations multilatérales a également fait apparaître que des systèmes institutionnels distincts exigeaient du personnel des Nations Unies qu'ils gèrent de multiples processus faisant double emploi en lien avec les plans-cadres de coopération des Nations Unies pour l'aide au développement, et ses auteurs ont mis en garde contre la répétition de ce problème dans les nouveaux plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable¹⁵. Néanmoins, dans deux des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas et pour lesquels des plans-cadres de coopération avaient été établis, les membres de l'équipe de pays ont noté qu'ils œuvraient, dans le cadre des structures du bureau du (de la) coordonnateur(trice) résident(e), à l'amélioration de la gestion de leur charge de travail liée à l'établissement de rapports. Dans l'un de ces deux pays, par exemple, les membres de l'équipe de pays se sont mis(es) d'accord avec le BCR pour aligner les indicateurs demandés par chaque entité dans le cadre commun d'établissement de rapports du groupe des résultats ; dans un autre pays, plusieurs membres de l'équipe de pays ont noté que l'utilisation d'UN-Info avait été utile pour l'établissement de rapports et ont dit espérer que cette utilisation se développe et devienne plus aisée à l'avenir. Dans les deux cas, il a été considéré que la constitution de groupes de travail interinstitutions pour le suivi et l'évaluation avait été utile.

Encadré 4

« Nous ne rendons pas seulement compte au BCR mais aussi à nos divers bureaux régionaux et bureaux sous-régionaux, ainsi bien sûr qu'à notre siège. Nous passons notre temps à communiquer les mêmes informations à diverses personnes au moyen de différentes plateformes et en utilisant différents mécanismes. La charge de travail y afférente est insurmontable. »

Membre d'une équipe de pays des Nations Unies

40. Les progrès notables réalisés au titre de la réforme du système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents doivent être portés à l'actif de toutes les parties constitutives du système des Nations Unies. Néanmoins, la phase suivante de la réforme, qui est d'importance puisqu'il s'agit de l'institutionnalisation sur le plan pratique de la prestation de conseils concernant les lignes à adopter et l'exécution des programmes dans une optique intégrée, exigera, pour être couronnée de succès, des changements cardinaux de la part de l'ensemble des entités constitutives du système des Nations Unies pour le développement et des donateurs. Dans le respect des mandats respectifs des entités et de l'exigence de responsabilité vis-à-vis des organes directeurs, les systèmes institutionnels devront être de nouveau adaptés dans l'optique de la réforme d'ensemble. L'exécution en parallèle par diverses entités de programmes qui leur sont propres, ce qui nuit à la mise en œuvre harmonisée des plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable, et l'absence apparente de mesures incitant à réduire l'écart entre ces filières d'exécution parallèles, ont rendu difficiles l'élaboration et la mise en œuvre de plans de travail communs.

¹⁵ Ibid. p. 48.

E. Grâce aux outils de planification apparus avec la réforme et au rôle moteur des coordonnatrices et coordonnateurs résidents, certains enjeux transversaux sont désormais pris en compte dans les programmes des Nations Unies mis en œuvre à l'échelon national, mais le passage à la phase opérationnelle n'est pas encore systématique

Des questions telles que la problématique femmes-hommes et les droits de la personne, ainsi que, dans une moindre mesure, le handicap et l'environnement, ont été intégrées dans les programmes des Nations Unies exécutés au niveau national

41. Depuis que la réforme est devenue effective, certains enjeux transversaux de vaste portée sont pris en compte dans les programmes exécutés par les entités des Nations Unies au niveau national. Les coordonnatrices et coordonnateurs résidents, les membres d'équipe de pays des Nations Unies et les fonctionnaires gouvernementaux(tales) interrogé(e)s dans le cadre des six études de cas sont convenu(e)s dans une large mesure que la problématique femmes-hommes, les droits de la personne et les considérations environnementales et liées au handicap avaient été systématiquement pris en compte dans les programmes ; certain(e)s ont même indiqué qu'il s'agissait là d'un résultat particulièrement positif de la réforme. Dans l'ensemble des 48 plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, l'analyse de la problématique femmes-hommes ou les consultations menées à ce sujet ont été mentionnées ; les droits de la personne et l'environnement ont été cités dans 47 plans-cadres, le handicap dans 41 plans-cadres. En outre, la plupart des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et des membres d'équipe de pays interrogé(e)s (52 % ou plus) sont convenu(e)s que les principes transversaux avaient été bien intégrés dans les programmes exécutés à l'échelle des pays, les membres d'équipe de pays pour lesquels un plan-cadre de coopération avait été établi étant plus susceptibles de donner un avis plus positif à ce sujet que celles et ceux qui travaillaient dans des pays pour lesquels un plan-cadre d'aide au développement avait été établi.

42. Les six études de cas ont fait état d'exemples positifs de prise en compte effective de certains enjeux, le (la) coordonnateur(trice) résident(e) ayant joué un rôle particulièrement actif à cet égard. Parmi les initiatives prises par des coordonnatrices et coordonnateurs résidents pour que certains enjeux transversaux soient pris en compte, on peut citer les suivantes :

- a) Établir des groupes thématiques sur la problématique femmes-hommes et le handicap à l'appui des groupes de résultats ;
- b) Constituer des groupes interinstitutions sur la problématique femmes-hommes, les droits de la personne et l'inclusion des personnes handicapées, pour appuyer la mise en œuvre du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable – notamment en prenant en compte des enjeux transversaux dans les évaluations de besoins et les propositions ;
- c) Œuvrer aux côtés des entités aux fins de la production de données ventilées par genre ;
- d) Encourager les activités de sensibilisation menées conjointement par plusieurs équipes de pays des Nations Unies au sujet d'enjeux transversaux.

43. Les six études de cas font ressortir que la problématique femmes-hommes fait l'objet de plus d'attention que l'inclusion des personnes handicapées et les enjeux environnementaux. Le handicap et l'environnement ont été examinés dans 4 des

14 réunions observées, alors que la problématique femmes-hommes l'a été dans 10 de ces réunions et les droits de la personne dans 6 de ces réunions. En outre, dans tous les instruments de planification examinés, la question du handicap a été la moins souvent analysée et a fait l'objet du nombre le plus limité de consultations (voir paragraphe 41). Cela posé, les membres d'équipe de pays des Nations Unies dans plusieurs pays ont fait état d'initiatives ponctuelles axées sur le handicap et l'environnement.

Toutefois, des difficultés ont été rencontrées pour traduire en termes opérationnels, au niveau des projets, des enjeux transversaux

44. En dépit des progrès réalisés pour ce qui est de l'intégration des programmes mis en œuvre par les entités des Nations Unies, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents, le personnel de BCR, les membres d'équipe de pays des Nations Unies et les fonctionnaires gouvernementaux(tales) interrogé(e)s pour les études de cas ont fait état de difficultés pour passer de la théorie à la pratique, c'est-à-dire pour faire en sorte que les enjeux transversaux se traduisent par une prise en compte concrète dans les programmes au stade de l'exécution. Les trois principales difficultés citées ont été les suivantes :

a) **Moyens des entités et ciblage des réactions.** Dans trois des études de cas, le bureau du (de la) coordonnateur(trice) résident(e) et les membres du personnel de l'équipe de pays des Nations Unies interrogé(e)s ont noté qu'il était important que les entités disposent de moyens adéquats et s'attachent à traiter les enjeux transversaux. À titre d'exemple, une personne membre d'une équipe de pays a noté que le (la) coordonnateur(trice) résident(e) pouvait défendre tel ou tel enjeu auprès de l'équipe de pays mais ne pouvait exiger des entités qu'elles les incluent dans les programmes qu'elles mettent en œuvre au niveau national ;

b) **Manque de moyens des bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e).** Dans deux études de cas, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et le personnel du bureau du (de la) coordonnateur(trice) résident(e) ont affirmé ne disposer que de moyens limités pour appuyer la prise en compte systématique de chaque enjeu transversal au stade de l'exécution des programmes. Les membres d'équipe de pays, le gouvernement et les organisations de la société civile se sont dits préoccupés par le degré limité de la coordination au titre de ces enjeux, probablement imputable à un manque de ressources des bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e) ;

c) **Caractère délicat sur le plan politique de certains enjeux.** Dans deux études de cas, il a été signalé qu'il était difficile de prendre en compte certains enjeux présentant un caractère délicat, comme les droits de la personne et la problématique femmes-hommes, dans certains contextes. Dans l'une des études, les droits de la personne ont été présentés comme un sujet politiquement délicat, d'où l'accent mis de manière stratégique sur la problématique femmes-hommes, considérée comme plus acceptable. Une autre étude de cas a fait apparaître qu'on avait renoncé à prendre en compte les enjeux liés à l'égalité femmes-hommes en raison du peu de mobilisation suscitée par cette question.

V. Recommandations

45. La Division de l'inspection et de l'évaluation formule quatre recommandations principales à l'intention du Bureau de la coordination des activités de développement.

Recommandation 1 (résultats B et D)

46. Pour remédier aux difficultés créées par la disparité des critères définis pour les programmes mis en œuvre par les entités des Nations Unies, des modalités de gouvernance, des chaînes de remontée de l'information relative à la mise en œuvre des plans de travail communs, ainsi que par les filières de programmation parallèles, le Bureau de la coordination des activités de développement, qui exerce les fonctions de secrétariat du Groupe, devrait apporter un appui à la Présidente du Groupe des Nations Unies pour le développement durable aux fins de la communication d'informations et d'outils pertinents aux organes directeurs du système des Nations Unies pour faciliter l'exercice de leur rôle de supervision, afin d'améliorer la cohérence et la mise en œuvre, au niveau national, des plans de travail communs, comme l'a demandé l'Assemblée générale dans sa résolution 76/4.

Indicateurs de succès : Des débats sont organisés au sein du Groupe des Nations Unies pour le développement durable ; un échéancier est défini pour la mise en œuvre de la résolution 76/4 de l'Assemblée générale et des engagements sont pris au titre du pacte de financement ; il est rendu compte des mesures prises aux organes directeurs

Recommandation 2 (résultats B et C)

47. Pour remédier à certaines des difficultés rencontrées pour faire en sorte qu'une planification cohérente des programmes se traduise par une exécution coordonnée et par la fourniture de conseils pratiques dans une optique synthétique, le Bureau de la coordination des activités de développement devrait intensifier les efforts qu'il déploie pour mettre en commun les connaissances acquises, en recensant, colligeant et diffusant les bonnes pratiques en la matière. Pour l'application de la présente recommandation, on devrait tirer parti de l'ensemble des activités relatives au renforcement des capacités et aux savoirs que le Bureau a déjà prévu de piloter, auxquelles l'ensemble des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et des membres d'équipe de pays des Nations Unies peuvent prendre part. Le Bureau souhaitera peut-être consulter la communauté de pratique des coordonnatrices et coordonnateurs résidents, et puiser dans sa propre base de données relatives aux bonnes pratiques, dans les plateformes de collaboration régionales et dans d'autres forums axés sur la communication. Il lui faudrait également recenser les bonnes pratiques en matière de participation des organismes non résidents à l'exécution de programmes et à la prestation de services consultatifs, et faire connaître les pratiques en question afin de continuer à favoriser leur adoption par les équipes de pays et dans le cadre des programmes mis en œuvre au niveau national.

Indicateurs de succès : Le personnel du Bureau de la coordination des activités de développement est chargé de colliger et diffuser les bonnes pratiques ; tous les bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e) reçoivent des informations au sujet de trois bonnes pratiques – au moins – pour une exécution cohérente des programmes et de trois autres bonnes pratiques – au moins – pour la prestation intégrée de conseils pratiques

Recommandation 3 (résultats B, C et D)

48. Pour atténuer la charge liée à l'établissement de rapports, jugée trop lourde par les membres d'équipe de pays des Nations Unies, le Bureau de la coordination des activités de développement devrait passer en revue les impératifs imposés aux équipes de pays collectivement pour l'établissement de rapports, y compris ceux qui émanent des bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e) et du Bureau de la coordination des activités de développement lui-même, afin de recenser de possibles chevauchements ainsi que les possibilités offertes de rationaliser les procédures pour les harmoniser au niveau des bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur

résident(e), du Bureau de la coordination des activités de développement et des entités, avec pour objectifs : a) d'éclairer les délibérations du Groupe des Nations Unies pour le développement durable au sujet des modalités possibles de simplification des impératifs existants en matière de communication des résultats ; b) d'encourager les entités du système des Nations Unies pour le développement à investir davantage dans UN-Info et à utiliser pleinement cette plateforme.

Indicateur de succès : L'examen est mené à bien, s'agissant notamment du recensement des possibilités offertes de réduire le nombre de rapports faisant double emploi

Recommandation 4 (résultat E)

49. Pour remédier aux difficultés posées par la prise en compte des enjeux transversaux dans la phase opérationnelle des projets, le Bureau des activités de la coordination des activités de développement devrait élaborer un plan d'action visant à aider les bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e) à traduire sur le plan opérationnel les directives relatives à la prise en compte systématique des enjeux transversaux dans les domaines suivants : problématique femmes-hommes, droits de la personne, handicap, environnement et changements climatiques. Pour ce faire, le Bureau souhaitera peut-être envisager les options suivantes :

a) La nomination de conseiller(ère)s itinérant(e)s sélectionné(e)s dans les bureaux régionaux, dont les compétences et les avis revêtent une pertinence particulière au niveau national ;

b) Le recrutement, au bureau de New York du Bureau de la coordination des activités de développement, de conseiller(ère)s se consacrant entièrement à des enjeux spécifiques, en fonction des besoins, comme l'inclusion des personnes handicapées, et dont les fonctions incluraient le renforcement des capacités d'autres membres du personnel (y compris les conseiller(ère)s recruté(e)s au niveau régional) et la réponse aux demandes émanant de bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e) ;

c) La reconduction du partenariat avec l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) ayant pour objets l'instauration de coordonnatrices et coordonnateurs pour les questions de genre et l'appui aux groupes de résultats intéressant la problématique femmes-hommes ;

d) La reconduction du partenariat avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme aux fins de la mise en place de conseiller(ère)s régionaux(nales) en matière de droits de la personne ;

e) La poursuite de la participation aux coalitions thématiques et aux groupes d'entraide existants, ainsi qu'à l'action menée auprès d'entités des Nations Unies présentes au niveau régional, à l'appui des bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e), selon les besoins.

Indicateur de succès : Un plan d'action comportant des étapes et un échéancier est mis au point, l'objectif étant de prêter assistance aux bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e) pour le passage à la phase opérationnelle des directives relatives à la prise en compte systématique des enjeux de première importance

Annexe I*

Observations du Sous-Secrétaire général à la coordination des activités de développement

J'accueille avec satisfaction les conclusions du projet de rapport du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) sur l'évaluation de la contribution du système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents à la cohérence des programmes mis en œuvre au niveau national. Je me réjouis tout particulièrement que le projet de rapport indique que, dans une large mesure, les programmes mis en œuvre au niveau national par les entités des Nations Unies le sont désormais de manière cohérente, et je ne doute pas que le rapport nous aidera à poursuivre l'action menée à cet effet, conformément à l'ambition formulée par les États Membres de l'ONU, qui s'est traduite par l'adoption de la résolution [72/279](#) de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Ayant examiné le projet de rapport, j'ai le plaisir de vous informer que nous accepterons l'ensemble des quatre recommandations qui y sont formulées. Comme demandé, nous avons rédigé une réponse de l'administration, dans laquelle il est explicitement indiqué que nous acceptons chaque recommandation, et nous définissons un plan d'action, assorti d'un échéancier, pour leur mise en œuvre.

Plus spécifiquement, s'agissant de l'appui à apporter à la Présidente du Groupe des Nations Unies pour le développement durable afin de faciliter l'exercice par les organes directeurs du système des Nations Unies de leur rôle de supervision (Recommandation 1), nous prévoyons, entre autres, de constituer une liste de vérification de l'application des dispositions de la réforme du système des Nations Unies pour le développement à l'intention des entités membres du Groupe, qu'elles devront transmettre chaque année à leur organe directeur. Seront renforcées la mise en commun des connaissances relatives aux bonnes pratiques (Recommandation 2) au gré d'échanges entre groupes d'entraide et communautés de pratique, les bonnes pratiques étant diffusées par divers canaux, ainsi que la gestion des connaissances par le Bureau de la coordination des activités de développement. Le Bureau fera réaliser un examen des impératifs imposés collectivement aux entités pour l'établissement de rapports, afin de recenser les doublons et de rationaliser et harmoniser les impératifs en question. En outre, comme l'a demandé le Groupe des Nations Unies pour le développement durable, le Bureau agira en coordination avec les membres, aux fins de l'exécution d'un plan de mise en œuvre relatif à la communication des résultats obtenus à l'échelle du système, pendant la période 2022-2024 (Recommandation 3). Enfin, nous prévoyons d'élaborer un plan d'action pour aider les bureaux de coordonnatrice ou de coordonnateur résident(e) à traduire concrètement les directives existantes en ce qui concerne la prise en compte systématique des enjeux transversaux dans les programmes et les processus mis en œuvre à l'échelle nationale, en tenant compte des options proposées par le BSCI (Recommandation 4).

J'accueille avec intérêt les informations précieuses qui figurent dans le projet de rapport, qui a notamment fait apparaître, sur la base de l'examen des six études de cas consacrées à des pays, que les dispositions de financement en vigueur dans les entités des Nations Unies constituaient le principal obstacle à l'amélioration de la cohérence de l'exécution des programmes menés au niveau national et de la prestation de conseils pratiques dans une optique synthétique (par. 40 et 41). Sachant que les États Membres ont un rôle à jouer pour inciter à l'harmonisation des modalités d'exécution des

* Dans la présente annexe, le Bureau des services de contrôle interne reproduit le texte intégral des observations reçues du Bureau de la coordination des activités de développement. Cette pratique a été instituée à la suite de l'adoption par l'Assemblée générale de sa résolution [64/263](#), fruit des recommandations du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

programmes, il est noté dans le projet de rapport que « la concurrence pour les ressources financières, l'absence de financement commun, l'affectation de crédits par les donateurs et les dispositifs de financement bilatéraux (ministères de pays hôtes et entités des Nations Unies) compromettent l'exécution d'activités opérationnelles et la prestation de conseils pratiques dans une optique d'harmonisation » (p. 21). Le Bureau de la coordination des activités de développement attend avec intérêt d'œuvrer en partenariat avec toutes les parties prenantes au règlement des divers problèmes recensés, ainsi qu'il est prévu dans le pacte de financement des Nations Unies.

Permettez-moi de vous remercier, ainsi que votre bureau, d'avoir mené ces consultations en adoptant une approche solidement ancrée dans le principe de coopération. C'est une autre contribution très positive à l'action que nous menons.
