



UNOPS



**Réunion conjointe des Conseils d'administration du
PNUD/FNUAP/UNOPS, de l'UNICEF, d'ONU-Femmes et du PAM
4 février 2013
New York**

Mettre en œuvre les décisions issues de l'Examen quadriennal complet

Document d'information établi conjointement par le
PNUD, le FNUAP, l'UNOPS, l'UNICEF, ONU-Femmes et le PAM

Introduction

1. L'Examen quadriennal complet des activités opérationnelles du système des Nations Unies en faveur du développement offre la possibilité au Système des Nations Unies pour le développement (UNDS) de prendre, avec le soutien des États Membres, des mesures pour améliorer la pertinence, l'efficacité et l'efficience du système. Ce processus est primordial pour permettre à l'UNDS de s'adapter face aux défis que pose actuellement le développement, ainsi qu'à un contexte en pleine évolution.
2. L'Examen quadriennal complet fournit à l'UNDS de grandes orientations à l'échelle du système pour ce qui est de la coopération au service du développement et des modalités opérationnelles au niveau des pays, ce qui lui permettra d'être, sur le plan stratégique, plus pertinent, plus souple et plus efficace, l'objectif étant d'atteindre les résultats escomptés.
3. La présente note d'information est établie parallèlement à l'élaboration, au sein de la Deuxième Commission de l'Assemblée générale, d'un projet de résolution sur l'Examen quadriennal complet. Tous les aspects de l'Examen quadriennal ne peuvent être abordés ici et l'on se concentrera donc sur certains éléments stratégiques à la lumière desquels examiner cette question.

Principaux défis, possibilités et enseignements tirés

Alignement des plans stratégiques

4. L'Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (A/RES/62/208) avait préconisé l'alignement des cycles de planification stratégique des fonds et des programmes des Nations Unies avec celui de l'Examen complet. En conséquence, les plans stratégiques du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du PAM ont été prorogés jusqu'à la fin de 2013. Celui du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) couvrait déjà la période 2010-2013, tandis que le premier Plan stratégique d'ONU-Femmes avait été établi pour la période 2011-2013, avec une vision et des objectifs à plus long terme valables jusqu'en 2017. Les prochains plans stratégiques de toutes ces entités couvriront donc la période 2014-2017.
5. L'alignement du prochain cycle de planification stratégique offre l'occasion sans précédent de reprendre de manière cohérente dans les plans stratégiques les priorités énoncées dans l'Examen quadriennal complet. Il donne aussi aux fonds et programmes la possibilité de réfléchir ensemble à ce qu'ils pourraient faire pour renforcer encore la collaboration et la cohérence. Des consultations régulières entre les six entités ont favorisé un dialogue constructif et amorcé un processus plus dynamique de concertation et d'apprentissage mutuel.

Approche axée sur les résultats de l'UNDS

6. L'UNDS s'emploie à répondre à la requête exprimée par les États Membres, qui ont souhaité qu'il mette davantage l'accent sur l'obtention de résultats et la démonstration de ceux-ci, ce qui suppose: i) une meilleure appropriation des résultats par les pays; et ii) une indication plus précise de la contribution de l'UNDS aux résultats obtenus aux niveaux national et mondial. La gestion axée sur les résultats est un outil important pour atteindre cet objectif; elle fait partie intégrante du programme de réforme, comme l'a réaffirmé le Secrétaire général dans son programme d'action quinquennal.

7. La plupart des activités prévues pour faciliter ce processus sont déjà en cours. En 2011, le PAM et le PNUD ont conduit, au nom du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) et du Comité de haut niveau sur la gestion, une étude sur la communication des résultats. À l'issue de celle-ci, le GNUD et le Comité de haut niveau ont arrêté quatre principes: i) obligation redditionnelle mutuelle; ii) transparence; iii) évaluation de l'efficacité et présentation de rapports y relatifs; et iv) efficacité. Les entités membres du GNUD ont adopté ces principes et c'est ainsi qu'à des fins de transparence, elles ont rendu compte de leurs succès comme des difficultés rencontrées s'agissant d'obtenir les résultats attendus en matière de développement et de gestion.

8. De plus, dix entités de l'UNDS, parmi lesquelles le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF, l'UNOPS, ONU-Femmes et le PAM, ont signé l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, qui vise à faciliter la recherche, l'exploitation et la comparaison des informations concernant l'utilisation de l'aide allouée. Ces six entités ont aussi adopté les Normes comptables internationales du secteur public (normes IPSAS), ce qui conduira à l'harmonisation de la présentation des rapports financiers prescrits.

9. Faisant fond sur l'expérience positive du PNUD s'agissant de l'élaboration du cadre d'accélération de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), et de l'UNICEF pour ce qui est du lancement d'un système de suivi des résultats pour l'équité, les entités concernées sont en train de renforcer leurs activités opérationnelles en mettant davantage l'accent sur le suivi des obstacles et des goulets d'étranglement qui empêchent d'obtenir des résultats, afin de disposer d'éléments utiles pour ajuster les programmes et de parvenir plus rapidement à des résultats au profit des personnes les plus vulnérables.

10. L'UNDS, sous la coordination d'ONU-Femmes, a élaboré un Plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, que le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination a approuvé en avril 2012. Pour la première fois, le système des Nations Unies disposera d'un ensemble de normes communes pour mesurer les progrès accomplis dans le cadre de ses activités touchant la problématique hommes-femmes, notamment la prise en compte du souci de l'égalité des sexes dans toutes ses politiques et opérations. Aux côtés d'ONU-Femmes, dont le mandat est de coordonner l'action du système touchant la problématique hommes-femmes et qui dirige cet effort, les cinq autres entités représentées à la réunion conjointe des Conseils d'administration ont commencé à appliquer le Plan d'action évoqué ci-dessus. Tout au long de 2013, elles poursuivront l'harmonisation de leurs indicateurs de performance se rapportant à l'égalité des sexes, de leurs politiques et de leurs procédures de travail. Cet alignement stimulera les synergies et réduira les chevauchements d'efforts en favorisant la communication d'informations en lien avec des indicateurs arrêtés d'un commun accord, auxquels toutes les entités peuvent se référer. De plus, le système des Nations Unies appuiera l'intensification des activités menées conjointement et l'apprentissage interorganisations pendant la phase de lancement - à travers l'établissement de centres d'appui technique dans chacun des domaines du Plan d'action, la réalisation d'un examen par les pairs et le renforcement de la communication.

11. Du point de vue organisationnel, renforcer la gestion axée sur les résultats et veiller à ce qu'elle soit pertinente dans un environnement de programmation complexe et en pleine évolution implique de reconnaître les liens existant entre l'obtention de résultats concrets dans les domaines prioritaires de chaque organisme et la dotation en ressources de l'UNDS. Il faut pour cela déterminer quelles mesures d'incitation favoriseraient la gestion axée sur les résultats, supprimer les dispositifs dissuasifs, investir dans le renforcement des capacités et des compétences, et examiner périodiquement l'efficacité des systèmes de gestion axée sur les résultats.

12. La charge qui pèse sur l'UNDS en matière de communication de l'information est considérable. Plus de 17 000 rapports sont établis chaque année à l'intention des donateurs par le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF, l'UNOPS, ONU-Femmes et le PAM. Les mesures destinées à préciser et rationaliser l'approche axée sur les résultats devraient aussi tenir compte de l'ampleur et de l'importance de cette entreprise.

Mise en œuvre sur le terrain

13. Le principe de la prise en charge des opérations par les pays sous-tend et oriente l'engagement de l'UNDS au niveau national. Les besoins de développement des pays de programme et leurs politiques, priorités et capacités déterminent la façon dont l'UNDS fournit son appui. Avec l'accélération du programme visant à favoriser la cohérence pendant la période 2006-2012, notamment grâce à la mise en œuvre de l'initiative "Unis dans l'action", des progrès notables ont été accomplis sur la voie non seulement de l'accroissement de la prise en main des opérations par les pays, mais aussi de l'amélioration de la cohérence, de l'efficacité et de l'efficacité des activités opérationnelles de l'UNDS.

14. Ces progrès ont été mis en évidence lors de l'évaluation indépendante de l'initiative "Unis dans l'action", menée en 2012. Celle-ci a confirmé que l'initiative prévoyait un train de mesures de réforme très utiles touchant la programmation, le financement, la gestion et l'obligation redditionnelle. Il en est notamment ressorti que chaque pilier¹ de l'initiative avait fait la preuve de son utilité et qu'aucun n'était redondant. Ces piliers, loin d'être des solutions toutes faites, peuvent être adaptés avec souplesse en fonction des besoins des différents pays. L'initiative "Unis dans l'action", qui a permis des progrès significatifs dans le domaine de la prise en charge et de la direction des opérations par les pays, est considérée comme une réforme importante pour accroître la cohérence, l'efficacité et l'efficacité du système des Nations Unies en vue d'obtenir des résultats au niveau des pays.

15. Tout en prenant acte des progrès accomplis, l'évaluation a aussi recensé certaines réalisations jugées d'un niveau faible ou modéré par rapport à ce qui était attendu, notamment en ce qui concerne la réduction des doublons (faible), de la fragmentation (faible) et de la concurrence pour l'obtention d'un financement (modéré), et le renforcement de la capacité d'opter pour des approches stratégiques (modéré). Tous les piliers de l'initiative ont obtenu la note "modérée", à l'exception de "Un bureau unique/des modes de fonctionnement uniques" (faible) et "Une solution unique" (fort). Pour donner suite à l'Examen quadriennal complet, il faudra tirer les enseignements des constatations issues de l'évaluation indépendante et lancer un nouveau volet de l'initiative "Unis dans l'action", dit de "deuxième génération", axé sur une obligation redditionnelle accrue et des effets directs améliorés, surtout pour les groupes les plus vulnérables. Cette priorité a également été soulignée par le Secrétaire général dans son programme d'action quinquennal pour 2012-2016.

¹ 1) un responsable unique; 2) un programme unique; 3) un bureau unique/des modes de fonctionnement uniques; 4) une solution unique; 5) un cadre budgétaire unique.

16. Afin d'appuyer l'élaboration de cette "deuxième génération" de l'initiative "Unis dans l'action", et conformément à ce qui est demandé dans l'Examen quadriennal complet, le GNUD élabore actuellement un mode opératoire normalisé pour les pays qui souhaitent adhérer volontairement à l'initiative. Ce mode opératoire normalisé leur fournira des informations et donnera aussi des orientations aux équipes de pays des Nations Unies, aux gouvernements et aux partenaires qui adoptent volontairement, et de manière intégrée, l'initiative avec ses cinq piliers. Le mode opératoire normalisé sera tout à fait conforme aux résolutions de l'Assemblée générale en vigueur, surtout pour ce qui est de l'importance attribuée à l'harmonisation avec les priorités nationales, et de la nécessité de simplifier les interactions entre l'UNDS et les gouvernements ainsi que d'instaurer de la flexibilité pour permettre l'innovation et le renforcement de l'obligation redditionnelle.

17. Le système des coordonnateurs résidents restera un élément clé pour améliorer la cohérence des activités opérationnelles de l'UNDS. À cet égard, toutes les entités veilleront à se conformer intégralement au système de gestion et d'obligation redditionnelle. De plus, l'UNDS est déterminé à soutenir le système des coordonnateurs résidents afin que ceux-ci disposent des capacités nécessaires à l'exécution de leurs fonctions. Une équipe spéciale a été créée au sein du GNUD pour élaborer un arrangement de partage des coûts afin que chaque pays soit doté d'un modèle de bureau du coordonnateur résident rentable et efficace, qui soit en outre flexible, léger et efficace.

18. Les six entités continueront de s'employer à simplifier et harmoniser les pratiques de fonctionnement à l'échelle institutionnelle dans un certain nombre de domaines, comme la classification des coûts, le codage des dépenses, les ressources humaines (en particulier le Règlement du personnel), le système de gestion commune de la sécurité, les services de trésorerie harmonisés et les opérations d'achat en collaboration. Elles tireront aussi parti des progrès réalisés au niveau national, surtout pour ce qui est des cadres communs pour les technologies de l'information et des communications, de l'harmonisation des recrutements à l'échelle locale, des accords communs à long terme et des achats effectués conjointement.

Transition

19. Le monde a été témoin d'un nombre croissant de crises de nature complexe, qui sont la résultante de facteurs touchant aussi bien la sécurité et la politique que l'aide humanitaire et le développement. Ces crises peuvent aussi traverser les frontières et frapper une multitude de pays à n'importe quel moment. Elles ont considérablement entravé la réalisation des OMD et d'autres engagements internationaux, et nuï à la viabilité des objectifs atteints. L'UNDS et son rôle dans les pays touchés par une crise ou un conflit ainsi que dans les pays en sortie de crise ont évolué.

20. La transition entre la phase des secours et celle du développement ne peut plus être considérée comme une progression linéaire, mais comme un ensemble de situations parallèles, complexes et en constante évolution. En général, les périodes de transition ne sont pas suffisamment planifiées, ni dûment financées. L'UNDS doit continuer à étoffer les moyens dont il dispose pour tenir compte, dans ses modalités opérationnelles, d'éléments tels que la réduction des risques, la résilience aux niveaux local, national et régional, et l'adaptation aux chocs.

21. Dans ce contexte, les investissements consacrés à la préparation aux situations d'urgence, à la prévention, à l'atténuation et aux capacités d'intervention sont primordiaux. Pour sous-tendre cet effort, il faut pouvoir compter sur des contributions prévisibles, durables et allouées en temps opportun, pouvant être utilisées de façon plus souple, aussi bien pour les interventions humanitaires que pour les programmes de développement. Des efforts soutenus sont nécessaires pour améliorer la coordination entre l'UNDS, les institutions de Bretton Woods et les organismes régionaux en matière de transition entre les secours et le développement y compris, le cas échéant, pour organiser des interventions conjointes destinées à évaluer les besoins après une catastrophe ou un conflit, planifier les programmes, et assurer l'exécution et le suivi, notamment prévoir des mécanismes de financement, afin d'offrir un soutien plus efficace et de réduire les coûts de transaction pour les pays. Dans les contextes de transition, le rôle du Coordonnateur résident/Coordonnateur de l'action humanitaire est important pour mobiliser les différentes capacités disponibles au sein des Nations Unies et pour promouvoir la cohérence des activités.

22. L'action menée dans le domaine de la résilience favorise la convergence entre les interventions humanitaires et les programmes de développement, en appuyant l'adoption de modalités opérationnelles qui panachent différentes approches selon le contexte, comme le redressement rapide associé à la réduction des risques de catastrophe, une attention particulière étant accordée aux personnes ainsi qu'à leurs capacités et aptitudes. En réponse à cette évolution, divers aspects de la résilience émergent en tant que domaines prioritaires pour de nombreux organismes de l'UNDS.

Financement

23. Un financement adéquat est indispensable pour accroître l'efficacité et l'efficacé du Système des Nations Unies pour le développement.

24. Le financement des six entités concernées est de nature volontaire - à l'exception d'ONU-Femmes, qui est une entité composite et dont environ 3 pour cent du budget provient à ce titre de contributions acquittées par les pays. L'UNOPS ne reçoit pas de fonds destinés aux activités de base, et il exécute des projets spécifiques pour le compte de partenaires. Les ressources de base et les autres ressources sont cruciales pour le fonctionnement de l'UNDS et le financement de ses activités opérationnelles. Les ressources de base sont le fondement de l'UNDS et tout devrait être fait pour conserver et accroître cette catégorie de financement. La proportion entre les ressources de base et les autres ressources varie entre les six entités, et il est de plus en plus admis que les ressources autres que les ressources de base, qui peuvent être utilisées avec souplesse, complètent utilement les ressources ordinaires du système.

25. Il faut renforcer la prévisibilité des financements, élargir la base des donateurs et augmenter la souplesse d'utilisation des ressources autres que les ressources de base, en encourageant le recours à des solutions autres que les financements strictement réservés à un usage spécifique, comme les fonds thématiques, les fonds d'affectation spéciale multi-donateurs et d'autres mécanismes de financement réservés à des emplois moins spécifiques et liés aux plans stratégiques. Cela est particulièrement nécessaire car il semblerait que le taux de 0,7 pour cent devant être atteint en matière d'aide publique au développement (APD) ne le sera pas par la majorité des pays donateurs traditionnels. À cet aspect s'ajoute une propension pour les examens de l'aide multilatérale, prisés par divers pays donateurs. Toutefois, ces examens pourraient tirer profit d'une coordination accrue entre les donateurs et permettre ainsi de mieux tenir compte de l'accroissement de la demande auquel doivent faire face les organismes des Nations Unies.

26. L'UNDS doit aussi exploiter les possibilités croissantes de financement qu'offrent le secteur privé et les pays qui connaissent un essor économique. Il s'agit notamment d'utiliser des sources de financement nouvelles et novatrices et de constituer de nouveaux partenariats, y compris dans les pays hôtes. Le recours à des accords de partenariat stratégique pluriannuels est de plus en plus important pour lutter contre l'imprévisibilité des contributions volontaires et compenser la diminution des financements de base. Cette approche devrait être renforcée et élargie.

Conclusion

27. Les six entités prendront les mesures nécessaires pour mettre donner suite à l'Examen quadriennal complet, assurer le suivi et rendre compte des progrès accomplis. L'Examen quadriennal complet orientera en outre les priorités stratégiques du GNUD et de ses instruments connexes. En contrepartie, nous demandons aux États Membres de nous fournir l'appui nécessaire et de rationaliser leurs demandes, afin de tenir compte de l'évolution du contexte du développement et de contribuer aux résultats obtenus en matière de développement à l'échelle nationale et mondiale. Dans une perspective d'avenir, et face à l'évolution du programme de développement après 2015, il est primordial que les mesures évoquées ci-dessus soient poursuivies de façon à donner à l'UNDS les moyens de renforcer sa pertinence stratégique et de la conserver dans un contexte en mutation.

Questions aux États Membres

- i) Quels sont les autres domaines, mis en évidence par l'Examen quadriennal complet, qui devraient bénéficier d'une attention prioritaire pour renforcer la pertinence et le fonctionnement des entités du GNUD?
- ii) Quels sont les aspects des plans stratégiques qui peuvent être pris en considération pour améliorer encore la cohérence et les résultats?
- iii) Que peuvent faire les États Membres pour coordonner et rationaliser les exigences en matière de communication de l'information et pour aider le GNUD à réduire ses coûts de transaction?
- iv) Quelles mesures concrètes les États Membres peuvent-ils prendre pour instiller plus de souplesse à la répartition des fonds entre interventions humanitaires et programmes de développement, compte tenu également du déséquilibre entre les ressources de base et les autres ressources?
