



unicef



UNOPS



**Réunion conjointe des Conseils d'administration
du PNUD/UNFPA, de l'UNICEF, de l'ONU-Femmes et du PAM
les 4 et 7 février 2011**

Unis dans l'action : suivi de Hanoi

Document de réflexion élaboré conjointement par
le PNUD (co-coordonateur), l'UNFPA, l'UNICEF, UNOPS, l'ONU-Femmes et le PAM

I. Introduction

1. En juin 2010, la Conférence tripartite de haut niveau sur le thème « Unis dans l'action : leçons tirées des évaluations nationales et voie à suivre » a eu lieu à Hanoi (Viet Nam). Les représentants des huit pays pilotes de l'initiative Unis dans l'action et des huit pays qui avaient indiqué qu'ils souscrivaient volontairement à cette initiative ont réaffirmé que « l'approche avait été entièrement volontaire, décidée et menée par chacun des gouvernements nationaux, en tenant pleinement compte des particularités et de la situation nationales, et était en parfait accord avec le principe du *sur mesure* ». Ils ont également réaffirmé que pour les pays ayant adopté cette approche, « il n'est pas question de faire marche arrière pour revenir aux processus antérieurs à l'initiative Unis dans l'action. Il convient de maintenir l'élan et d'appliquer l'approche de manière renforcée pour relever les défis actuels. Beaucoup a été fait, mais il reste encore davantage à faire. L'initiative Unis dans l'action est l'avenir des activités de développement des Nations Unies. »

2. Les participants ont également noté : i) que l'initiative Unis dans l'action répond à tous les éléments mentionnés dans la Résolution 62/208 de l'Assemblée générale des Nations Unies; ii) qu'elle a été adoptée, comme il a été noté précédemment, de manière entièrement volontaire, décidée et menée par chacun des gouvernements nationaux; iii) qu'elle est en parfait accord avec le principe du *sur mesure*; iv) qu'elle souligne l'importance de la coopération Sud-Sud en tant que modalité émergente dans le contexte de l'initiative; et v) que la réforme des Nations Unies a bénéficié de la participation de pays à revenu intermédiaire, ce qui ouvre une perspective sur les changements des priorités qui surviennent en matière de coopération lorsque le niveau de développement humain des pays s'élève. Les participants ont de même insisté sur le fait que l'impact de l'initiative Unis dans l'action devait, en dernière analyse, se traduire par une amélioration des résultats de développement.

3. Les vues des participants à la réunion de Hanoi, telles qu'elles sont exprimées dans le Récapitulatif des conclusions et voie à suivre, constituent la base du présent document de réflexion, qui a été élaboré dans le cadre de consultations interorganisations. Dans l'examen des questions ci-dessous, il convient de noter que deux grands processus sont en cours, lesquels, une fois achevés, apporteront des informations, des analyses et des conclusions importantes qui contribueront aux débats continus axés sur l'initiative Unis dans l'action. Il s'agit d'une part d'une évaluation indépendante des activités pilotes de l'initiative Unis dans l'action et d'autre part d'un examen du cadre de gestion et de responsabilisation du système des Nations Unies pour le développement et du système des coordonnateurs résidents.

4. Les résolutions 62/208, 63/311 et 64/289 demandaient une évaluation indépendante des projets pilotes de l'initiative Unis dans l'action, fondée sur les principes de l'appropriation et de la direction nationale et menée conformément aux règles et normes des Nations Unies en matière d'évaluation. Les conclusions de l'évaluation seront présentées à la 66e session de l'Assemblée générale. Les points qui suivent répondent aux résolutions ci-dessus et correspondent aux évaluations menées par les pays en 2010. Ils seront complétés et réexaminés à la lumière des conclusions de l'évaluation indépendante.

5. Le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) procède actuellement à un examen détaillé de la mise en œuvre du cadre de gestion et de responsabilisation du système des Nations Unies pour le développement et du système des coordonnateurs résidents, et notamment du « pare-feu fonctionnel » pour le système des coordonnateurs résidents. Le cadre de gestion et de responsabilisation établit une structure dans laquelle peuvent s'exercer à la fois la gestion du système des coordonnateurs par le PNUD au nom de l'ensemble des Nations Unies et la responsabilité mutuelle d'obtention de résultats de développement du système des Nations Unies pour le développement. L'examen du GNUD est important pour déterminer les progrès accomplis à ce jour et les difficultés de la mise en œuvre du cadre de gestion et de responsabilisation, en ce qui concerne l'habilitation des coordonnateurs résidents pour positionner les équipes de pays des Nations Unies de manière stratégique et pour assurer l'exercice de la responsabilité mutuelle de l'obtention de résultats par le biais d'une équipe de pays des Nations Unies habilitée.

II. Cohérence accrue dans les contributions aux résultats de développement

6. Les expériences issues de l'initiative Unis dans l'action signalent un accroissement de la cohérence au niveau de la planification, de la définition des priorités et de la programmation. Le GNUD a convenu de certaines priorités stratégiques pour 2010-2011 afin de renforcer encore le soutien apporté par le système des Nations Unies pour le développement aux priorités nationales de développement. Le GNUD a élaboré le plan de travail correspondant et a défini les rôles et les responsabilités de manière à assurer un engagement de l'ensemble du système en faveur d'actions orientées selon des priorités communes et en vue d'objectifs communs.

7. Dans le cadre de cet effort, le Groupe de travail du GNUD sur les OMD a émis des recommandations concernant un suivi par le GNUD des conclusions de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les OMD de 2010. Le Groupe de travail préconise dans ses recommandations des mesures plus actives et plus cohérentes pour répondre aux besoins des pays, tout en reconnaissant et en renforçant les liens entre les OMD et en faisant fond sur ces liens. À l'étape suivante un Cadre d'accélération de la réalisation des OMD souple, approuvé par le GNUD, sera distribué à toutes les équipes de pays des Nations Unies pour les aider à repérer les manques au niveau de la mise en œuvre des activités visant les OMD et à fournir un soutien efficace aux pays bénéficiaires de programmes.

III. Cohérence accrue et pertinence de la programmation au niveau des pays

8. Sur la base des conclusions des évaluations menées par les pays, le Récapitulatif des conclusions et voie à suivre de Hanoi note ce qui suit :

Le concept de Programme unique/Plan unique est une avancée majeure par rapport aux modalités antérieures de planification et de mise en œuvre des programmes. Cela confère au système des Nations Unies davantage de pertinence, de coordination et de cohérence qu'auparavant, et lui permet de répondre aux besoins gouvernementaux et aux questions transversales comme l'égalité des sexes, le VIH/sida, l'environnement et autres questions, sur la base de conseils stratégiques en amont. L'initiative permet aussi d'aligner les

activités des Nations Unies pour le développement sur les stratégies et priorités nationales, et d'avoir plus largement accès à la gamme complète des mandats, compétences et ressources de ses organismes, y compris des organismes non résidents.

9. Les leçons qui ont émergé de l'expérience de l'initiative Unis dans l'action ont informé les efforts déployés par le GNUD pour améliorer la qualité du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) en tant que document clé de programmation stratégique au niveau des pays, conformément à l'Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies de 2007. En 2010, le GNUD a émis des directives simplifiées relatives au PNUAD, qui répondent au besoin de souplesse, de coordination, de cohérence et de réactivité accrues dans la formulation et l'application du PNUAD, en tenant compte des partenaires nationaux, de la conjoncture du pays et de l'engagement correspondant de l'équipe de pays des Nations Unies. Ces directives visent à améliorer l'alignement du PNUAD sur les cycles et calendriers nationaux et à renforcer la coordination et la cohérence avec les plans de développement nationaux. Elles ont été suivies par les 43 équipes de pays qui ont préparé un nouveau PNUAD en 2010 et par trois pays qui ont élaboré un cadre stratégique. L'expérience des activités pilotes a également accru l'interaction effective avec les institutions spécialisées et les organismes non résidents, en veillant à ce que l'expertise et l'expérience de celles-ci soient disponibles pour répondre aux priorités nationales de développement. Les activités pilotes ont également amélioré la coordination de l'appui fourni aux gouvernements pour que l'aide soit apportée aux populations les plus vulnérables.

10. En 2010, le GNUD a approuvé des orientations à l'intention des équipes de pays des Nations Unies qui décident volontairement, en consultation avec les partenaires nationaux, de formuler des plans d'action pour le PNUAD, qui ont pour objet d'améliorer la cohérence et la coordination de l'opérationnalisation de celui-ci. Ces plans d'action énoncent également les attributions et les responsabilités redditionnelles des divers membres de l'équipe de pays en vue de l'obtention des résultats convenus. Ils comprennent aussi des orientations concernant l'adoption d'un cadre budgétaire commun. Ces directives s'inspirent de l'expérience des pays pilotes concernant l'identification des ressources que les organismes des Nations Unies peuvent apporter pour contribuer à l'obtention des résultats escomptés du PNUAD ainsi que des manques de financement auxquels on peut remédier par le biais d'un mécanisme de « fonds unique » et par des efforts conjoints de mobilisation de ressources.

11. Dans le même ordre d'idées, dans sa résolution 64/289 sur la cohérence du système des Nations Unies, l'Assemblée générale a invité « les pays présentant volontairement un descriptif de programme commun de pays à élaborer celui-ci conformément au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le cas échéant, et à exposer dans ce document les mesures décisives qui seront prises pour atteindre les résultats convenus dans la limite des ressources disponibles ou prévues à titre indicatif, ainsi que celles qui permettront de garantir la cohérence de l'assistance fournie par le système des Nations Unies... ». Le Gouvernement de la Tanzanie a été l'un des premiers à élaborer et à soumettre un descriptif de programme commun de pays et d'autres pays pilotes de l'initiative Unis dans l'action ont exprimé leur intention d'en faire autant. Au titre du suivi de la résolution de l'Assemblée générale, les organismes des Nations Unies s'emploient à formuler des orientations pour l'élaboration des descriptifs de programmes de pays à l'intention des équipes des pays dont le gouvernement a manifesté son intérêt pour cette modalité.

12. Le renforcement de la cohérence de la programmation au niveau des pays continue toutefois de connaître certaines difficultés. Les évaluations menées par les pays notent que la démarche de l'initiative Unis dans l'action a généralement été marquée par des lourdeurs et s'est traduite par des coûts de transaction élevés pour les organismes qui doivent s'adapter aux nouveaux processus d'activité. Les évaluations indiquent également un accroissement du nombre de rapports à fournir, ce qui alourdit la charge des homologues nationaux ainsi que des organismes. En outre, malgré les efforts déployés par les Nations Unies pour répondre aux besoins des gouvernements de manière plus coordonnée et plus cohérente, la programmation est encore parfois fragmentée et il existe des groupes de projets.

IV. Accélération des progrès en matière d'harmonisation des pratiques commerciales

13. Les résolutions de l'Assemblée générale 62/208 et 63/311 et plus récemment 64/289 sur la cohérence du système des Nations Unies mettent toutes l'accent sur la nécessité de simplifier et d'harmoniser les pratiques commerciales. Les organismes des Nations Unies œuvrent étroitement de concert pour accroître l'efficacité de leurs activités internes de manière à favoriser une mise en œuvre plus effective et plus efficace des ordres du jour et des mandats de l'Organisation, tant normatifs que développementaux. Les évaluations menées par les pays ont noté l'obtention de progrès à cet égard, mais elles ont aussi insisté sur le fait « que l'attention à la question doit continuer d'être accordée par les gouvernements, le Siège des Nations Unies et leurs bureaux de terrain respectifs en vue d'accélérer les réalisations dues à l'accroissement d'efficacité ».

14. Les équipes de pays des pays pilotes et des pays adoptant volontairement l'approche ont élaboré et appliqué des solutions communes dans divers domaines de soutien commercial. Un grand nombre d'entre elles ont suivi des politiques existantes et se sont appuyées sur des orientations formulées antérieurement par le GNUM, telles que celles ayant trait à l'approche harmonisée des transferts de fonds et aux services communs. Des initiatives novatrices ont vu le jour récemment. Au Mozambique, par exemple, il a été établi une « plate-forme ICT¹ unique » qui crée une passerelle virtuelle reliant tous les organismes présents dans le pays. Cette plate-forme, opérationnelle depuis février 2010, met à la disposition de l'ensemble du système des services tels que l'accès à l'Internet et une base de données de fournisseurs communs. Au Viet Nam, une « équipe unique de communications des Nations Unies » a été constituée, formée de personnel de cinq organismes. Le Viet Nam a également formulé les toutes premières orientations communes sur l'emploi des systèmes nationaux de passation de marchés, associant le PNUD, l'UNFPA et l'UNICEF.

15. En République-Unie de Tanzanie, il a été établi une équipe des achats qui a négocié 25 accords à long terme. Une étude indépendante menée par la société d'experts-conseils KPMG, commanditée par l'équipe de pays, a estimé à environ 300 000 dollars EU le montant des économies réalisées grâce au groupement des activités d'achats. La République-Unie de Tanzanie a également été l'un des premiers pays à examiner les possibilités d'harmonisation des rapports financiers des Nations Unies et du cycle budgétaire national.

¹ Technologies de l'information et des communications

16. Les initiatives mises en œuvre dans les pays pilotes au niveau national ont constitué une base rationnelle sur laquelle on pourra formuler des orientations pour l'organisation notamment sur les achats harmonisés au niveau du pays et sur l'unité d'action dans le domaine des TIC. Dans les domaines des finances, les expériences des pays pilotes ont abouti à l'élaboration d'orientations détaillées sur l'établissement et la gestion de fonds d'affectation spéciale multi-donateurs, sur la participation des Nations Unies aux approches sectorielles et aux fonds de financement communs, et sur les petits transferts de fonds entre les organismes pour les activités conjointes. Le GNUM a adopté une nouvelle note d'orientation sur le « cadre budgétaire unique » fondée sur l'expérience des pays pilotes, qui vise à aider les organismes des Nations Unies à améliorer la mobilisation et la gestion des ressources à l'appui de la réalisation des objectifs des PNUAD.

17. Pour accélérer les mesures visant à éliminer les goulets d'étranglement dans les opérations commerciales, les présidents du GNUM et du Comité de haut niveau sur la gestion (HLCM) ont dépêché une mission conjointe GNUM-HLCM qui s'est rendue de mars à juillet 2010 en Albanie, au Malawi, au Mozambique et au Viet Nam. En septembre, lors d'une réunion conjointe, le GNUM et le HLCM ont approuvé un plan de mise en œuvre pour l'application des recommandations de la mission. Le plan porte sur les principaux points prioritaires, tels qu'un resserrement de l'intégration du programme et des opérations, l'accroissement de l'harmonisation dans le domaine des achats et des technologies de l'information, et la réalisation de progrès dans l'harmonisation des politiques et procédures de ressources humaines.

18. Bien que les recommandations de la mission de haut niveau aient appuyé le mouvement en faveur de solutions communes et d'approches harmonisées dans les pratiques commerciales, il subsiste des difficultés et des risques à considérer. Il faut en premier lieu assurer la cohérence des communications sur les accords, les solutions et les orientations dans l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement et la cohérence de leur application au niveau national. Le second problème est celui de l'hypothèse selon laquelle les économies résultant de l'harmonisation des activités commerciales seront réallouées aux programmes. Les efforts d'élaboration de mécanismes fiables pour repérer, calculer et accumuler ces économies de manière à pouvoir les attribuer aux programmes n'ont pas encore débouché sur des résultats pratique, en raison des difficultés de la quantification des gains d'efficacité ainsi que des ambiguïtés du calcul et de la monétisation des « économies potentielles ».

19. La troisième difficulté tient aux différences qui existent entre les modèles d'activités commerciales et de financement des organismes et aux investissements substantiels consentis par un grand nombre d'entre eux dans leurs systèmes internes (tels que les systèmes de planification des ressources d'entreprise), qui continuent de limiter le degré d'harmonisation possible dans le court ou le moyen terme. Il pourra y avoir lieu d'envisager la possibilité d'une évolution vers la standardisation, les approches et les cadres communs au lieu d'une pleine harmonisation de tous les règlements, règles, politiques et procédures.

V. Financement prévisible, pluriannuel

20. L'importance de l'amélioration de la qualité du financement est soulignée dans la résolution 64/289 de l'Assemblée générale. Le Récapitulatif des conclusions de Hanoi a noté que « la mobilisation coordonnée des ressources dans le cadre du financement unique a réduit la

concurrence et, par conséquent, la fragmentation des ressources entre les institutions des Nations Unies. Grâce aux structures de gouvernance du financement unique, les gouvernements sont mieux à même d'orienter le processus décisionnel sur des questions liées à la mise en œuvre du programme unique. »

21. Les participants à la conférence de Hanoi ont également noté la tendance à la baisse de l'aide publique au développement mais ont reconnu le fait que l'obtention de résultats en matière de développement nécessite la prévisibilité pluriannuelle des fonds, notamment dans les pays à revenu intermédiaire. En conséquence, ils ont invité les donateurs à octroyer des financements durables dans le contexte du financement unique. Dans le Récapitulatif des conclusions de la conférence, ils ont noté que « le cadre budgétaire et le financement uniques sont les fondements de la pertinence, de la cohérence et de l'orientation stratégique de l'action du système des Nations Unies au niveau national. Le principe du financement unique a permis de renforcer la programmation et la gestion axée sur les résultats. »

22. À ce jour, des fonds de l'initiative Unis dans l'action ont été établis dans 17 pays (les huit pays pilotes et neuf pays ayant volontairement adopté l'approche Unis dans l'action : le Bhoutan, les Comores, Kiribati, le Kirghizistan, le Lesotho, le Malawi, le Monténégro, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et la Sierra Leone). De nombreux pays ont adopté pour l'allocation de fonds des critères fondés sur le rendement de manière à encourager l'obtention de résultats en temps voulu. Quatorze donateurs bilatéraux ont contribué aux fonds uniques et la Commission européenne a contribué au Fonds unique de l'Albanie. Les Fonds uniques des Nations Unies ont tous reçu des apports par le biais du Guichet de financement unique étendu, mécanisme établi pour appuyer les pays de l'initiative Unis dans l'action.

23. Une difficulté réfractaire est celle de la durabilité, de la prévisibilité, de l'opportunité et de la nature pluriannuelle du financement. Les évaluations menées par les pays ont signalé les avantages – programmation cohérente, appropriation nationale accrue et alignement amélioré sur les priorités nationales de développement – qui peuvent échoir de flux de financement plus prévisibles.

VI. Conclusion

24. La présente note effectue une synthèse des grandes questions abordées à Hanoi et souligne certains développements de l'initiative Unis dans l'action issus des expériences des pays pilotes. Elle signale certains domaines de la programmation, du système des coordonnateurs résidents, du financement et de l'harmonisation des pratiques commerciales qui sont susceptibles de bénéficier d'un dialogue supplémentaire lors de la réunion conjointe des Conseils d'administration, ce qui aidera à accroître la cohérence de la contribution à l'obtention de meilleurs résultats en matière de développement.
