



**Conseil d'administration
du Programme
des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des
Nations Unies pour la
population**

Distr.
GÉNÉRALE

DP/1997/20
8 mai 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Session annuelle de 1997
13-23 mai 1997, New York
Point 8 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORT ANNUEL DE L'ADMINISTRATEUR ET QUESTIONS CONNEXES

GESTION DU CHANGEMENT : PNUD 2001

MISE À JOUR DES PROPOSITIONS

I. OBJET

1. Des exemplaires préliminaires du document DP/1997/16/Add.7 ont été communiqués, en mars 1997, aux membres du Conseil d'administration pour faciliter les consultations. Les délibérations sur cette question se sont poursuivies à la deuxième session ordinaire de 1997 du Conseil d'administration, ainsi qu'à des séances officieuses tenues le 11 avril, le 21 avril et le 1er mai 1997, au cours desquelles les membres du Conseil ont donné des directives au Secrétariat sur plusieurs questions de politique générale.

2. Le Conseil d'administration participe activement au processus de changement, et ses membres verront que les directives qu'ils ont données au Secrétariat se reflètent bien dans le déroulement de la session annuelle de 1997. De ce fait, le présent document de travail expose les éléments de l'ensemble des propositions de changement qui ont été approfondis ou révisés à la faveur des consultations et met à jour les propositions antérieures en fonction de ces discussions.

3. Les propositions mises à jour ou révisées ont trait à six questions de politique générale qui ont été groupées en fonction des trois caractéristiques du PNUD nouveau telles que présentées dans le document DP/1997/16/Add.7. Ces six grandes questions de politique générale sont : a) l'obligation redditionnelle du coordonnateur résident; b) le rôle de la mobilisation des ressources au PNUD, son contexte général et sa relation avec les besoins du programme du pays; c) la justification et le plan de la création des unités de ressources sous-régionales proposées, y compris leur coût estimatif; d) la place du Bureau de l'évaluation dans la nouvelle structure du PNUD; e) la possibilité de décentraliser les bureaux régionaux; et f) les rôles respectifs du Bureau d'appui au système des Nations Unies et de la Division des interventions d'urgence du PNUD, dans les situations d'urgence.

II. MISE À JOUR DES PROPOSITIONS

A. La focalisation sur le pays

1. L'obligation redditionnelle du coordonnateur résident et le rôle du Bureau d'appui au système des Nations Unies

4. En fin de compte, le coordonnateur résident est comptable devant le Secrétariat de la coordination effective des activités du système des Nations Unies au niveau du pays. Il fait rapport au Secrétaire général par le canal de l'Administrateur du PNUD, qui convoque le Comité exécutif du Groupe de la coopération pour le développement.

5. Le Bureau d'appui au système des Nations Unies aidera l'Administrateur à s'acquitter de ses fonctions de contrôle du système des coordonnateurs résidents. Ce bureau deviendra plus nettement un groupe interinstitutions, la moitié de son personnel étant détaché d'autres organismes des Nations Unies. Ce groupe devrait conserver une structure légère. Il se consacrera au renforcement du système du coordonnateur résident et veillera à convaincre d'autres organismes des Nations Unies qu'ils sont bien parties prenantes dans ce système. D'autres fonds et programmes des Nations Unies ont réaffirmé qu'ils étaient désireux de voir ces objectifs effectivement réalisés.

6. Les bureaux régionaux du PNUD seront responsables du programme du PNUD mais non du coordonnateur résident en tant que tel. Parties prenantes dans ce système, les bureaux régionaux soutiendront les activités opérationnelles du coordonnateur résident. Ces activités opérationnelles, à l'échelle du système, comprendront : la préparation et le suivi de la note de stratégie de pays, l'approfondissement des évaluations communes par pays, et un soutien aux réunions des tables rondes et des groupes consultatifs.

2. Le rôle de la mobilisation des ressources au PNUD

7. Dans les programmes de beaucoup de pays, les ressources de base du PNUD ne suffisent pas, à elles seules, pour contribuer de façon décisive à la dépaupérisation. Le principe de l'objectif de mobilisation des ressources approuvé par le Conseil d'administration, qui fait désormais partie du cadre de coopération par pays, le reconnaît. Dans l'actuelle stratégie de mobilisation des ressources, les bureaux de pays seront invités à prêter plus largement attention à l'objectif de mobilisation des ressources, afin d'affecter des fonds plus importants à la réalisation des objectifs de développement humain durable.

8. Au paragraphe 9 de la décision 95/23, le Conseil d'administration a noté l'importance des mécanismes de financement autres que les ressources de base, notamment la participation aux coûts et les sources de financement non traditionnelles qui, en apportant des moyens supplémentaires, permettraient au Programme des Nations Unies pour le développement d'être mieux à même de réaliser les objectifs et priorités définis dans sa résolution 94/14. De ce fait, le PNUD mobilise des ressources, non pour l'Organisation elle-même, mais afin de financer des programmes nationaux et la création de capacités pour le développement durable, et pour maximiser l'impact de ses ressources de base. La mobilisation des ressources est entreprise avec l'appui du gouvernement du pays.

Les fonds levés par le PNUD grâce aux efforts du coordonnateur résident ne doivent pas nécessairement passer par le PNUD lui-même, mais doivent servir les buts définis en fait de développement humain durable.

9. La cohérence des politiques suivies doit être maintenue dans la mobilisation des ressources de programme autres que les ressources de base et l'impartialité du PNUD doit être préservée. Les représentants résidents devront s'assurer que toutes les ressources mobilisées au niveau du pays a) entrent bien dans le cadre de la programmation du PNUD s'agissant du développement humain durable; b) satisfont les mêmes critères que ceux appliqués à toutes les ressources programmables; c) sont conformes au cadre de coopération par pays approuvé. Les ressources autres que les ressources de base mobilisées grâce à ce cadre de coopération par pays continueront à faire l'objet d'un examen attentif par le Conseil d'administration lors des examens à mi-parcours et des évaluations de programme. Le doublement proposé de la base de ressources du PNUD doit être considéré comme un objectif interne conçu pour alerter les bureaux de pays sur le potentiel non exploité, dans l'esprit du paragraphe 7 ci-dessus.

10. Les possibilités de cofinancement devraient être développées de façon coordonnée, dans le respect des protocoles conclus avec les donateurs, et en prenant toutes mesures voulues pour éviter de faire des démarches non sollicitées auprès des capitales des donateurs.

11. Les représentants résidents devraient démultiplier les ressources levées grâce au cadre de coopération par pays, dans leur programme de travail ordinaire, pour les domaines retenus par le PNUD. Les évaluations de résultats devraient les encourager à déterminer les possibilités légitimes de mobiliser des fonds autres que les ressources de base au niveau du pays. Ces évaluations devraient reconnaître que tous les pays n'offrent pas les mêmes possibilités et devraient prendre en considération les situations et les perspectives régionales et nationales. La forte corrélation positive qui existe entre une vigoureuse mobilisation des ressources et un haut degré d'exécution des programmes, en particulier là où les ressources de base sont utilisées pour lancer d'autres projets plus importants, impliquant des versements plus importants, devrait être portée à l'attention de tous les bureaux de pays.

12. À ce propos il y a lieu de noter que l'aide publique au développement a baissé et que les ressources de base, qui constituent l'essentiel du programme du PNUD, ont également baissé. Tout sera fait pour inverser cette tendance préoccupante, mais elle crée une situation nouvelle qui appelle une nouvelle réflexion au sujet du rôle des ressources de base. À moins que ces ressources ne soient utilisées comme point d'appui pour un effet de levier, le PNUD risque de devenir, à l'avenir, un organisme de développement moins efficace qu'à présent.

3. Unités de ressources sous-régionales

13. Les bureaux de pays doivent apporter aux pays du programme un appui technique adapté à leur situation, pour aider ces pays à réaliser leurs objectifs de développement humain durable. Le PNUD ne peut fournir cet appui efficacement depuis le siège, car les besoins sont très différents dans chaque

région. Avec ses ressources limitées, il ne peut pas non plus constituer progressivement ce type de capacité d'appui dans chaque bureau de pays. Le système proposé des unités de ressources sous-régionales redistribuera l'appui technique du siège aux bureaux de pays au niveau sous-régional. Un groupe technique a été réuni pour examiner les questions soulevées par le système des unités de ressources sous-régionales, notamment son coût, le nombre définitif d'unités à créer et les critères de choix de leur emplacement.

14. Le système des unités de ressources sous-régionales ne constitue pas un nouvel échelon de la gestion. Il s'agit d'un service technique rendu aux bureaux de pays. Ce système confèrera deux fonctions techniques – l'aiguillage des experts et la sélection des meilleures pratiques de développement humain durable – à des noeuds sous-régionaux faisant partie d'un petit réseau mondial ayant son centre au siège. La première fonction améliorera la qualité, la pertinence et l'adaptation de l'appui que le PNUD offre aux pays du programme par les bureaux de pays. La seconde fonction renforcera sa base de connaissances institutionnelles, à l'aide d'informations et de données d'expérience propres à un pays ou une région donnée. Chaque unité de ressources sous-régionale sera située dans un bureau de pays. Les bureaux régionaux superviseront la gestion du système, tandis que le Bureau des politiques donnera des directives de fond.

15. Les unités de ressources sous-régionales feront appel au réseau d'experts du système des Nations Unies et des organisations non gouvernementales et ne feront pas double emploi avec les experts existants. Ces unités opéreront de plus en plus dans le cadre du système des Nations Unies et développeront, avec les commissions régionales et avec les fonds et organismes des Nations Unies sur le terrain, un ensemble de services "à la carte" fondés sur les avantages comparés et respectifs de chaque organisme. À cette fin, le PNUD travaillera étroitement avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et d'autres fonds et organismes qui décentralisent leurs fonctions d'appui technique.

16. Chaque unité de ressources sous-régionale comporterait deux fonctionnaires du PNUD dont les postes seraient financés par le budget des ressources de base, mais les services d'experts ne seront fournis par ces unités que s'ils sont effectivement demandés. Les unités de ressources sous-régionales de ressources dont les services seront fortement demandés par les bureaux de pays connaîtront alors un véritable essor. Les autres seront progressivement éliminés. Le système sera ainsi muni d'un élément autorégulateur. De plus, il fera l'usage maximum possible des experts locaux et des talents que le pays pourra offrir, ce qui valorisera, et même renforcera les capacités nationales.

17. Les unités de ressources sous-régionales seront progressivement introduites pour permettre des ajustements en fonction de l'expérience. Une unité par région sera constituée, chaque année, au cours des trois prochaines années. Les dépenses initiales de lancement du système seraient de 2,5 millions de dollars et les dépenses annuelles de fonctionnement du système pleinement fonctionnel seraient de l'ordre de 6,5 millions de dollars. Ces estimations seront confirmées dans les propositions budgétaires de l'exercice biennal 1998-1999. Un plan pour l'opérationnalisation du système des unités de ressources

sous-régionales figure dans le plan d'exécution présenté au Conseil d'administration à la présente session (DP/1997/CRP.16).

B. Efficacité et impact

L'indépendance de la fonction d'évaluation

18. Il est essentiel d'assurer l'indépendance et l'efficacité de la fonction d'évaluation dans la nouvelle structure, ce qui sera assuré par les moyens suivants : a) maintenir le Bureau de l'évaluation en tant qu'entité séparée, dont le chef fera directement rapport à l'Administrateur sur l'exécution des programmes et leurs résultats; b) utiliser des professionnels pour s'acquitter de l'évaluation; c) continuer à présenter chaque année au Conseil d'administration, par l'intermédiaire de l'Administrateur, des rapports sur les plans et activités d'évaluation et sur la façon dont les recommandations sont suivies, et présenter au Conseil des observations sur la stratégie à suivre; d) tenir les bureaux régionaux et représentants résidents responsables du respect des calendriers obligatoires arrêtés pour le processus d'évaluation; et e) prévoir des sanctions en cas de non-respect des conclusions approuvées.

19. Il est essentiel aussi de boucler le cycle évaluation, enseignements à en tirer, formulation des politiques et qualité du programme, de façon que le PNUD puisse fonder son action sur les résultats obtenus et devenir aussi un organisme expert.

20. Une série de mesures permettront de renforcer les rapports entre évaluation et enseignements tirés de celle-ci. Au siège, un Comité des enseignements du développement, composé de représentants du Bureau de l'évaluation, du Bureau des politiques et du Bureau du rapport mondial sur le développement humain, se réunira régulièrement pour étudier ces rapports et fournir à titre continu des informations sur les activités entreprises dans ces différents domaines. Au niveau national, grâce à la décentralisation de la base centrale de données sur l'évaluation, opérée en 1997, les bureaux nationaux pourront tirer davantage parti des constatations du processus d'évaluation lors de la mise au point des programmes et des projets. Un module de formation à l'utilisation de la base de données, qui est maintenant plus facile à utiliser, est à la disposition des bureaux. En outre, le Bureau de l'évaluation continuera à faire paraître et développera sa série de publications sur les enseignements tirés de l'évaluation, y compris son bilan annuel des résultats de l'évaluation.

C. Structure et infrastructure

1. Décentralisation des bureaux régionaux

21. La nouvelle structure du PNUD vise à réorganiser trois composantes ou fonctions différentes : le siège, c'est-à-dire l'ensemble des services dont la tâche est de se concentrer sur la politique organisationnelle, l'établissement d'une base globale d'informations, le plaidoyer, le contrôle de la gestion et de la qualité et la mobilisation des ressources à l'échelle mondiale; les unités opérationnelles, comprenant les bureaux locaux et les bureaux régionaux; et les unités administratives et financières communes. Théoriquement, seules les unités du siège devraient être installées à New York.

22. Compte tenu de ces principes théoriques, l'idée de transférer les bureaux régionaux dans les différentes régions a été mûrement pesée. Il a été décidé de ne pas les décentraliser pour l'instant, pour les raisons d'ordre pratique indiquées ci-après.

23. Tout d'abord, le plan global de décentralisation n'en est qu'à ses débuts; il est donc toujours nécessaire que les opérations bénéficient d'un ferme contrôle de la gestion, assuré à partir du siège, afin que la transition puisse être menée à bien. Ce sont les bureaux régionaux qui assureront cette fonction. En deuxième lieu, la réorganisation du siège en deux groupes – administration et opérations – est une initiative nouvelle. Il faudra préciser certains des liens unissant les deux groupes, ainsi que les mécanismes, les fonctions et les processus qui les intéressent tous les deux actuellement, et formuler de nouveaux instruments et de nouvelles pratiques, avant que la nouvelle structure de gestion du siège, y compris le Comité exécutif, ne soit pleinement mise en place. Maintenir les bureaux régionaux au siège leur permettra de jouer le rôle qui leur revient dans la mise en place de ces nouveaux mécanismes structurels et assurera une certaine continuité lors de la réforme des relations entre le siège et les bureaux locaux. En troisième lieu, le processus de réforme au siège est entré récemment dans une nouvelle phase, qui revêt une importance critique. Il est essentiel que ce processus tienne compte de la façon dont sont conçues les opérations dans les régions, ce qu'il sera plus facile de faire si les directeurs de bureaux et leur personnel se trouvent à New York. Enfin, l'interaction entre le PNUD et les institutions de Bretton Woods sur le plan opérationnel est considérée comme un élément important du renforcement de l'efficacité des relations de travail dans le cadre des nouveaux arrangements de coopération entre le PNUD, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Or, ce sont les bureaux régionaux qui assurent actuellement cette interaction pour leur région.

24. Il conviendrait de revoir à la fin de la période 1998-1999 la question de l'emplacement des bureaux régionaux, compte tenu des résultats obtenus grâce à l'exécution des réformes.

2. Rôle du Bureau d'appui au système des Nations Unies et celui de la Division des interventions d'urgence dans le domaine humanitaire

25. La répartition du travail entre le Bureau d'appui au système des Nations Unies (Bureau d'appui) et la Division des interventions d'urgence est exposée ci-après. Comme indiqué au paragraphe 5 ci-dessus, le Bureau d'appui est censé devenir un organe interinstitutions et il appuiera et supervisera, à l'échelle du système des Nations Unies, l'action des coordonnateurs résidents lors de crises humanitaires. La Division, quant à elle, s'occupera de l'action et des interventions du PNUD proprement dit. Comme cette dernière fonction est opérationnelle, la Division sera transférée dans l'unité d'appui opérationnel qui fera partie du Groupe des opérations.

III. EXÉCUTION

26. La stratégie proposée pour la mise en oeuvre des réformes envisagées, ainsi que le calendrier à suivre pour ce faire et le coût estimatif de l'opération

/...

sont présentés dans un document de séance (DP/1997/CRP.16) soumis au Conseil d'administration à sa présente session. Des jalons sont prévus, qui permettront de mesurer les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs. Sur la base du plan d'exécution, des rapports seront présentés régulièrement au Conseil pendant les deux ans et demi que doit durer le processus de mise en oeuvre.
