



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

Distr. générale
10 mars 2000
Français
Original: anglais

Deuxième session ordinaire de 2000

3-7 avril 2000, New York

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation des relations entre l'UNOPS et le PNUD

**Évaluation des relations entre le Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets
et le Programme des Nations Unies
pour le développement**

Note de l'Administrateur

1. L'Administrateur appelle l'attention du Conseil d'administration sur le fait que les résultats de l'évaluation des relations entre le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et le Programme des Nations Unies pour le développement seront mis à la disposition des membres du Conseil en anglais, français et espagnol.
2. Dans l'attente de la publication du rapport d'évaluation dans les trois langues de travail et en vue de faciliter les travaux de la session actuelle, il a été décidé d'annexer au présent document le résumé qui accompagne le rapport¹.

¹ Il est possible de consulter le texte intégral du rapport d'évaluation sur le site Web du Conseil d'administration et de se le procurer sous forme imprimée en en faisant la demande au secrétariat du Conseil d'administration (tél. : (212) 906-5749).

Annexe

Résumé analytique de l'évaluation des relations entre le PNUD et l'UNOPS

1. Les relations entre le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) quelque cinq ans après la séparation des deux institutions ont fait l'objet d'une évaluation dans laquelle sont présentées des recommandations qui devraient améliorer la coopération entre les deux organismes. Demandée par le Bureau de l'évaluation du PNUD, l'évaluation a été conduite, à toutes les étapes, en étroite collaboration avec l'UNOPS. L'équipe chargée de l'évaluation se composait de quatre experts indépendants.

2. Les résultats de l'évaluation sont le fruit de nombreuses consultations avec le PNUD et l'UNOPS, qui ont eu lieu à New York en mai, octobre et novembre 1999. Les membres de l'équipe d'évaluation se sont rendus dans 11 bureaux de pays dans toutes les régions. Dans chacun des pays, ils se sont entretenus avec des membres du personnel du PNUD et de l'UNOPS, des représentants des gouvernements et des représentants des donateurs et des institutions financières internationales. Ils ont également visité le Bureau de l'UNOPS pour l'Asie, à Kuala Lumpur, le Bureau de prestation de services de l'UNOPS à Nairobi et l'antenne du Groupe de la viabilité sociale et de la reconstruction de l'UNOPS au Guatemala. L'équipe d'évaluation a tenu des consultations avec des représentants des bureaux du PNUD et de l'UNOPS à Genève et à Copenhague et avec des représentants des institutions spécialisées, des fonds et des programmes des Nations Unies, à Genève. Elle s'est également entretenue avec certains membres du Conseil d'administration, représentant les gouvernements donateurs et les gouvernements hôtes. Les résultats et les recommandations ont été soumis à l'Administrateur, au Directeur exécutif de l'UNOPS et aux membres du Comité de coordination de la gestion en février 2000.

3. Soucieuse de mieux comprendre les liens existant entre le PNUD et l'UNOPS, l'équipe d'évaluation a élargi sa démarche pour s'intéresser non seulement aux questions ayant directement trait aux relations entre les deux organismes, mais aussi au cadre institutionnel dans lequel ceux-ci évoluent. Nombre de facteurs ayant une incidence sur les relations sont d'ordre subjectif, par exemple le climat très répandu de méfiance et d'incompréhension; d'autres sont ancrés dans les faits, par exemple l'imprécision des responsabilités incombant à l'une ou à l'autre des deux institutions.

4. Les principaux résultats de l'évaluation sont les suivants :

- La coopération entre le PNUD et l'UNOPS donne de bons résultats au Siège et sur le terrain lorsque les rôles respectifs et les synergies possibles sont clairement compris et qu'il existe de bonnes relations de travail. Dans d'autres cas, les deux organismes sont insatisfaits des résultats obtenus par l'autre partie.
- L'UNOPS dépend encore beaucoup du PNUD tant pour le financement de la plupart de ses activités que pour l'appui fourni par les bureaux de pays du PNUD. Le Fonds international de développement agricole (FIDA) a certes confié de nombreux projets au Bureau, mais les tâches confiées par les autres organismes des Nations Unies demeurent marginales.

- Les relations entre les deux institutions se caractérisent très largement par un climat mutuel de méfiance et d'incompréhension. Cela est en grande partie dû au fait que les responsabilités et rôles respectifs du PNUD et de l'UNOPS n'ont jamais été clairement définis, que ce soit au moment de la scission des deux organismes ou ultérieurement. Les mécanismes de contrôle et de coordination créés par le Comité de coordination de la gestion et le Groupe consultatif d'utilisateurs n'ont pas fonctionné correctement.
- Il existe des recouvrements entre les activités des deux institutions. Toutes deux peuvent exécuter des projets, l'UNOPS en tant qu'agent d'exécution du PNUD et le PNUD au moyen de son mode d'exécution directe et, de facto, en tant qu'institution d'appui dans le cadre de projets exécutés par des organismes nationaux. Dans certains cas, notamment dans les situations de crise et d'après-conflit, les deux institutions sont en concurrence.
- Les deux institutions éprouvent des difficultés à comprendre leur rôle respectif, à savoir le rôle de l'UNOPS en tant que principal agent d'exécution ou de réalisation du système des Nations Unies et celui du PNUD en tant que principal bailleur de fonds du Bureau.
- Il existe des carences notables dans les systèmes d'information financière des deux institutions, notamment en ce qui concerne le respect des délais et, semble-t-il, la compatibilité des deux systèmes. Cette situation est source de tensions entre le PNUD et l'UNOPS. Ces carences ont aussi suscité l'inquiétude des usagers et des donateurs et pourraient mettre en péril les activités de collecte de fonds s'agissant des ressources confiées au PNUD au titre de fonds d'affectation ou d'accords de services de gestion.
- Les coupes budgétaires des 10 dernières années ont sensiblement affaibli la structure des bureaux de pays du PNUD. Les effectifs recrutés sur le plan international par le PNUD ont, en moyenne, été réduits de moitié, passant de plus de quatre personnes par bureau en 1990 à deux, voire moins, en 1998. En moyenne, les effectifs recrutés sur le plan national ont diminué de quelque 35 %. Ces coupes ont d'une certaine façon encouragé les bureaux de pays à choisir des modalités d'exécution qui, d'une part, leur donnent accès à des ressources extrabudgétaires supplémentaires mais qui, d'autre part, limitent la participation de l'UNOPS à l'exécution des programmes.
- Les coupes budgétaires ont par ailleurs érodé l'efficacité de nombreux bureaux de pays du PNUD, compromettant aussi les relations de ces bureaux avec l'UNOPS. Dans le même temps, certains bureaux de pays ont maintenu la même efficacité.
- L'UNOPS joue un rôle encore limité mais néanmoins grandissant pour ce qui est des activités d'appui aux projets exécutés par des entités nationales.
- En ce qui concerne les services fournis, la performance de l'UNOPS est variable. Il existe des faiblesses dans la gestion des programmes et des projets, notamment dans les domaines des services d'appui, peut-être imputables au gonflement très rapide du portefeuille de projets et de services (45 % entre 1995 et 1998), et du personnel. Ces faiblesses ont fait naître des tensions entre les deux institutions.

- L'UNOPS rembourse les frais afférents à l'appui fourni par les bureaux de pays du PNUD au cas par cas et de manière opaque. De même, le PNUD ne facture pas de manière transparente les services centraux qu'il fournit à l'UNOPS.
 - La façon dont l'UNOPS facture ses usagers n'est pas non plus transparente. De nombreux usagers de l'UNOPS, y compris des gouvernements et des donateurs, ne comprennent pas la relation existant entre les services fournis et la facturation appliquée.
5. L'équipe d'évaluation a imaginé quatre cas de figure régissant les relations entre le PNUD et l'UNOPS :
- L'UNOPS devient une institution totalement indépendante;
 - L'UNOPS redevient une entité du PNUD;
 - L'UNOPS est rattaché au Secrétariat de l'ONU;
 - L'UNOPS reste une « entité distincte et identifiable », mais ses relations avec le PNUD sont clairement définies.
6. L'équipe d'évaluation a recommandé cette dernière solution.
7. Les membres de l'équipe d'évaluation ont recensé plusieurs domaines dans lesquels il convient de prendre d'urgence des mesures spécifiques. Ils sont convaincus que ces mesures permettront de réunir les conditions nécessaires à l'établissement d'un partenariat viable entre les deux institutions.
8. Ils souhaitent aussi souligner que si les équipes dirigeantes des deux institutions n'ont pas à cœur de dissiper la méfiance et l'incompréhension, la situation n'évoluera pas ou alors fort peu. Il faut que les hauts responsables veillent sincèrement que le partenariat entre les deux institutions porte ses fruits et qu'ils en convainquent les membres du personnel. Si le PNUD et l'UNOPS collaborent dans un climat de confiance et de soutien mutuels, des synergies importantes pourront se développer.
9. L'équipe d'évaluation a identifié six grands domaines dans lesquels il importe de prendre des mesures d'urgence :
1. Définition des responsabilités et des rôles respectifs;
 2. Arrangements institutionnels;
 3. Collecte de fonds et élargissement du portefeuille d'activités;
 4. Modalités d'exécution;
 5. Principes de financement des bureaux de pays;
 6. Questions relatives à l'administration et à la gestion.
10. Les recommandations de l'équipe d'évaluation ayant trait à chacun des six domaines sont présentées ci-dessous.

1. Définition des responsabilités et des rôles respectifs

Recommandation 1. Statut de l'UNOPS

11. Il convient de ne pas modifier le statut actuel de l'UNOPS qui définit celui-ci comme une « entité distincte et identifiable », autofinancée et associée au PNUD. Le Bureau devrait devenir pleinement responsable de sa gestion interne (voir sect. 4 du rapport d'évaluation).

Recommandation 2. Définition des responsabilités

12. Les recommandations sont les suivantes :

a) Le Comité de coordination de la gestion devrait en priorité définir et préciser les rôles et les responsabilités du PNUD et de l'UNOPS afin de limiter les tensions et les conflits. Le Comité souhaitera peut-être soumettre cette question au Conseil d'administration (voir par. 175 du rapport d'évaluation);

b) Il faudrait éliminer les doubles emplois, source de mésentente entre les deux institutions. Par exemple, dans les situations de crise et d'après-conflit, la Division des interventions d'urgence du PNUD et le Groupe de la viabilité sociale et de la reconstruction de l'UNOPS semblent remplir des fonctions analogues (voir par. 161 du rapport d'évaluation);

c) Le PNUD et l'UNOPS devraient conclure sans tarder les accords complémentaires envisagés dans le Mémoire d'accord de 1997. Ceux-ci devraient être explicités par des manuels de procédures détaillés définissant clairement les responsabilités et l'autorité des deux parties, à tous les niveaux, y compris les mécanismes de décision, d'établissement de rapports et d'information (voir par. 156 et 163 du rapport d'évaluation);

d) Le Directeur exécutif de l'UNOPS devrait en consultation avec le PNUD élaborer des instructions définissant précisément le rôle incombant au représentant résident du PNUD en sa qualité de représentant de l'UNOPS (voir par. 224 du rapport d'évaluation).

2. Arrangements institutionnels

Recommandation 3. Comité de coordination de la gestion

13. Il importe qu'il y ait une structure institutionnelle de nature à renforcer la coopération et le partenariat entre le PNUD et l'UNOPS. Il est donc recommandé de maintenir le Comité de coordination de la gestion, en apportant quelques aménagements à son organisation actuelle, sans déroger aux principes qui ont présidé à son établissement, à savoir : a) le Conseil d'administration définit les orientations générales de l'UNOPS et supervise celui-ci; b) le Secrétaire général veille à l'application des décisions du Conseil d'administration en assurant, selon les besoins, des fonctions de contrôle et d'encadrement; c) le Directeur exécutif, sous la direction du Secrétaire général, est responsable de la gestion de l'UNOPS. Il faut noter que le Secrétaire général a délégué ses fonctions de contrôle et d'encadrement au Comité de coordination de la gestion.

14. L'équipe d'évaluation a envisagé trois scénarios :

Premier scénario. On maintient en place le Comité de coordination de la gestion sous la présidence de l'Administrateur, et le Directeur exécutif de l'UNOPS en devient membre de plein droit. Dans le cadre de son programme de travail, le Conseil d'administration débattre séparément des questions relatives à l'UNOPS. Toutefois, les documents soumis par l'UNOPS au Conseil d'administration seront préalablement examinés par le Comité de coordination de la gestion qui y joindra ses observations. Le Comité continuera à exercer les fonctions de contrôle déléguées par le Secrétaire général afin de veiller à l'application des décisions du Conseil d'administration. Il devra aussi s'attacher à renforcer la coopération et le partenariat entre le PNUD et l'UNOPS;

Deuxième scénario. L'organisation actuelle du Comité de coordination de la gestion reste inchangée, l'Administrateur continue à exercer les fonctions de Président et le Directeur exécutif celles de Secrétaire. Toutefois, dans le cadre de son programme de travail, le Conseil d'administration débattre séparément des questions relatives à l'UNOPS. Les documents soumis par l'UNOPS au Conseil d'administration seront préalablement examinés par le Comité de coordination de la gestion qui y joindra ses observations. En ce qui concerne les autres points, ce scénario est identique au premier scénario;

Troisième scénario. La composition du Comité de coordination de la gestion est élargie par la désignation d'un président qui n'appartient à aucune des deux institutions (il pourrait s'agir par exemple de la Vice-Secrétaire générale) et la nomination du Directeur exécutif de l'UNOPS comme membre de plein droit. En ce qui concerne les autres points, ce scénario est identique au premier scénario.

15. L'équipe d'évaluation a conclu que le premier scénario semblait être le plus propice à l'instauration d'un climat de confiance et à l'établissement d'une coopération et d'un partenariat efficaces entre les deux organisations. Elle recommande donc que l'on retienne cette solution.

16. Dans les trois cas, il est recommandé que le Comité de coordination de la gestion tienne quatre réunions par an, avant chaque session du Conseil d'administration. Le Comité devrait être secondé par un groupe de travail (sous-comité) qui se réunirait une fois par mois afin d'échanger des éléments d'information sur une base régulière, de promouvoir la coopération (par exemple, en identifiant les possibilités communes, en réglant les conflits existants et en évitant qu'il n'y en ait de nouveaux), de préparer les questions à soumettre au Comité et de suivre l'application des décisions du Comité et du Conseil d'administration (voir par. 174 du rapport d'évaluation).

Recommandation 4. Groupe consultatif d'utilisateurs

17. Il est recommandé que le Groupe consultatif d'utilisateurs soit maintenu. Il devrait se réunir au moins une fois par an à la demande de son président, le Directeur exécutif de l'UNOPS, afin que l'UNOPS et ses utilisateurs puissent se concerter régulièrement (voir par. 178 du rapport d'évaluation).

3. Collecte de fonds et élargissement du portefeuille d'activités

Recommandation 5. Mobilisation de ressources

18. En tant qu'institution autofinancée, l'UNOPS devrait être autorisé à collecter des fonds et à mobiliser des ressources en vue de financer les activités en rapport avec le programme de développement du PNUD, mais uniquement après consultation avec le PNUD et en coopération avec celui-ci. Les ressources mobilisées devraient transiter par le PNUD et être créditées comme ressources du Programme au titre d'un compte propre à l'UNOPS (voir sect. 5.3 du rapport d'évaluation).

4. Modalités d'exécution

Recommandation 6. Modalités d'exécution

19. Les recommandations sont les suivantes :

a) Les bureaux de pays devraient scrupuleusement appliquer les nouveaux principes directeurs du PNUD relatifs à l'exécution des programmes par des entités nationales et aux fonds administrés par le Programme. Chaque fois que nécessaire, un organisme associé pourra être désigné pour aider les autorités nationales. Il faudrait décourager résolument l'établissement de groupes d'appui aux projets, liés au bureau extérieur, chargés d'effectuer des tâches normalement dévolues aux autorités nationales. Toutefois, dans le cas des pays qui financent la totalité des programmes administrés par le PNUD au titre des arrangements relatifs à la participation aux coûts, le Programme devrait être autorisé à conserver les mêmes modalités d'application (voir sect. 5.4 du rapport d'évaluation);

b) Tenant compte de critères économiques, le PNUD devrait en toutes circonstances s'efforcer de choisir l'agent d'exécution offrant le meilleur rapport coût-efficacité (institutions gouvernementales, UNOPS, institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies, organisations non gouvernementales, etc.). Le recours à l'exécution directe devrait être réservé aux cas où aucun agent n'est capable d'exécuter le projet ou ne souhaite le faire. Ce principe, qui à présent constitue l'un des quatre critères présidant à une exécution directe, devrait être strictement appliqué (voir sect. 5.4 du rapport d'évaluation);

c) Les responsabilités respectives du PNUD et de l'agent d'exécution ou de réalisation devraient être clairement définies pour chaque projet dans une « matrice de gestion de projet » (voir par. 164 et 165, annexe 4 du rapport d'évaluation).

5. Principes de financement des bureaux de pays

Recommandation 7. Principes de financement applicables aux bureaux de pays

20. Les recommandations sont les suivantes :

a) Le PNUD devrait veiller à ce que les bureaux de pays disposent de moyens suffisants pour s'acquitter des tâches de programmation et de coordination. Il conviendrait de prévoir l'effectif minimum pour chaque bureau de pays, en rapport avec l'importance du programme de pays, afin que les fonctions essentielles du PNUD puissent être remplies. Seuls ces effectifs devraient être financés par prélèvement sur le budget ordinaire (voir sect. 5.5 du rapport d'évaluation);

b) Le financement des activités de suivi de projet devrait provenir du budget du projet, comme c'est actuellement le cas pour les activités d'évaluation (voir sect. 5.5 du rapport d'évaluation);

c) Toutes les activités d'appui administratif aux projets, aux agents d'exécution et aux institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies ne devraient se faire que moyennant le remboursement du coût total des prestations. Ces coûts devraient être négociés entre le bureau de pays et l'agent d'exécution ou de réalisation sur base de principes généraux et de formules simplifiées. Dans cette perspective, il conviendra cependant d'adapter les systèmes de comptabilité actuels. La compensation devrait normalement être versée à l'avance et créditée directement au compte du bureau de pays (voir sect. 5.5 du rapport d'évaluation);

d) Le bureau de pays devrait avoir la pleine disposition de ses ressources extrabudgétaires qui, au titre des arrangements proposés, lui seraient versées directement, et il devrait répondre de leur usage (voir sect. 5.5 du rapport d'évaluation).

6. Questions relatives à l'administration et à la gestion

Recommandation 8. Système d'information financière

21. Il est recommandé que le PNUD et l'UNOPS harmonisent sans plus tarder leurs systèmes d'information financière et répondent aux attentes des gouvernements, des donateurs et autres usagers en ce qui concerne la diffusion, dans le respect des délais, d'une information précise et complète (voir par. 214, 215 et 216 du rapport d'évaluation).

Recommandation 9. Questions relatives à l'administration

22. Les recommandations sont les suivantes :

a) Le PNUD et l'UNOPS devraient revoir les mécanismes d'exécution des programmes et de prestation de services afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les activités menées par le siège et celles exécutées au niveau des pays (voir par. 219 et 222 du rapport d'évaluation);

b) L'UNOPS devrait renforcer ses capacités de gestion de projet, y compris sa capacité à fournir des services d'appui suffisants au personnel chargé des projets (voir par. 223 du rapport d'évaluation);

c) L'UNOPS devrait introduire plus de transparence dans ses calculs de rémunération des prestations afin de rendre la procédure plus claire pour les usagers (voir par. 226 du rapport d'évaluation).

23. La section 5 du rapport d'évaluation contient d'autres recommandations et suggestions, de nature administrative pour la plupart.