



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

Distr. générale
31 juillet 2000
Français
Original: anglais

Troisième session ordinaire, 2000

25-29 septembre 2000, New York

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

Questions financières, budgétaires et administratives

**Mise à jour du cadre d'allocation des ressources
et révision du Plan de financement pluriannuel**

Résumé

Le présent document est essentiellement consacré aux principaux enseignements qui commencent à se dégager depuis le milieu de 1999 en ce qui concerne l'application du Plan de financement pluriannuel (PFP) et les outils utilisés à cet effet, à savoir le cadre de résultats stratégiques (CRS) et le rapport annuel axé sur les résultats (RAAR). Il en ressort que l'adoption d'un système de gestion axée sur les résultats a suscité une nouvelle manière de travailler et concentré l'action de l'organisation à tous les niveaux sur l'amélioration de la planification, de la gestion, du suivi et de la concrétisation des résultats. Il est certes encore un peu tôt pour que des enseignements définitifs puissent être tirés mais l'analyse du fonctionnement du système CRS/RAAR à ce jour fournit un certain nombre d'éléments importants qui déboucheront sur de nouvelles améliorations au niveau de l'exécution.

I. Introduction

1. Le Conseil d'administration, dans sa décision 99/23, a prié l'Administrateur de lui soumettre à sa session annuelle de 2000 des propositions en vue de la révision et de la mise à jour du Plan de financement pluriannuel (PFP), des indications sur les enseignements tirés de cette expérience et des propositions concernant la structure et le choix de la date d'établissement du rapport sur le PFP. Dans la même décision, le Conseil a également prié l'Administrateur de soumettre un cadre révisé d'allocation des ressources sur la base du tableau 4 figurant dans le cadre intégré des ressources (CIR), ainsi que des cadres de résultats stratégiques (CRS) et des CIR pour les fonds et programmes administrés par le PNUD.

2. On trouvera donc dans le présent document la suite donnée à la décision 99/23 du Conseil d'administration, ainsi qu'un état des lieux concernant le PFP, à commencer par la formulation des CRS par les bureaux de pays, en mai 1999. La formulation du RAAR a été plus laborieuse que prévu et, parce qu'il a fallu examiner attentivement tant le fonctionnement du système que ses incidences, il a fallu aussi repousser la présentation du présent document de la session annuelle à la session en cours.

3. Les questions relatives aux fonds et programmes administrés par le PNUD font l'objet d'un document distinct (DP/2000/CRP.10), dont le Conseil d'administration a pris note par sa décision 2000/15.

4. Comme on le verra dans le présent document, le PNUD n'a pas tardé à procéder à une analyse des répercussions de la mise en place du système PFP/RAAR et à tirer les enseignements qui s'en dégagent au bout d'une année, afin de consolider la contribution que ces outils peuvent apporter à la gestion axée sur les résultats. Cela étant, il faut à présent concentrer davantage l'attention sur les ressources financières, en particulier sur l'évolution continue des ressources de base. Si la tendance actuelle vers la stagnation de ces ressources se poursuit, le PNUD risque de ne pas être en mesure de produire tous les résultats prévus dans le PFP.

II. Historique

5. Approuvé par le Conseil d'administration dans sa décision 99/23, le PFP énonçait pour la première fois les principaux objectifs stratégiques du PNUD sur une période de quatre ans et établissait un lien clair entre ces objectifs et les ressources financières nécessaires. L'approbation du PFP a été l'élément décisif pour la consolidation de la gestion axée sur les résultats au PNUD et a permis l'émergence d'une conception totalement nouvelle et plus dynamique de la gestion du processus d'exécution.

6. La mise en place du PFP s'accompagne pour l'organisation tout à la fois d'un défi et d'un atout. Le défi réside dans le fait que ce plan énonce clairement les résultats attendus du PNUD et, ce faisant, établit un repère par rapport auquel l'organisation peut être, et sera, jugée à la fin de la période de programmation. L'atout réside dans le fait que le PNUD est désormais tourné vers l'avenir et est en mesure d'améliorer la gestion stratégique et d'introduire une meilleure adéquation entre ses ressources et ses domaines d'intervention, à l'échelon de l'organisation comme à celui des pays. La formulation des plans d'action (DP/2000/8) vise préci-

sément à exploiter cet atout et à tracer les lignes directrices pour un réaménagement des ressources qui soit plus efficace et permette d'améliorer les résultats.

7. Pour formuler le PFP, on est parti du principe qu'il fallait combiner la méthode descendante, qui part du sommet, et la méthode ascendante, qui part de la base. Les CRS correspondent certes aux grands domaines d'intervention du PNUD en tant qu'organisation, mais leur contenu concret, à savoir les résultats, les produits et les indicateurs de développement qui y sont inscrits, est dicté par le contexte propre à chaque pays.

8. À la base de cette méthode du PFP, il y a le suivi rigoureux de l'exécution, par l'établissement régulier de rapports et l'utilisation d'indicateurs/repères concrets. En conséquence, le PNUD sera tenu d'établir deux types de rapports tout au long de la période couverte par le PFP :

a) Des rapports annuels sur les résultats (pour chaque bureau de pays et pour l'organisation);

b) Un rapport final, en 2003, contenant un bilan global des résultats obtenus par l'organisation au cours de l'ensemble de la période couverte par le PFP.

9. Le premier RAAR global, portant sur les résultats de l'ensemble de l'organisation en 1999, a été présenté au Conseil d'administration à sa session annuelle de 2000. Dans sa décision 2000/15, le Conseil a félicité l'Administrateur et ses collaborateurs des efforts faits pour établir ledit rapport et s'est déclaré favorable au développement et au perfectionnement de ce système en tant qu'élément constitutif du PFP. Les vues exprimées par de nombreux membres du Conseil et observateurs à la session annuelle ont également contribué au perfectionnement de la méthode.

III. Bilan du PFP à ce jour : quels enseignements faut-il en tirer?

10. Il est certes prématuré de tirer des conclusions définitives de l'expérience acquise à ce jour, la gestion axée sur les résultats ayant été adoptée il y a tout au plus 18 mois, mais la formulation du PFP et du RAAR a fait apparaître à la fois des éléments positifs évidents et un certain nombre de points sur lesquels il faut se pencher et agir.

11. Il convient tout d'abord de souligner que l'adoption au PNUD du système de gestion axée sur les résultats s'est accompagnée d'un changement fondamental des mentalités quant à la manière dont l'organisation analyse son action et gère ses résultats à tous les niveaux. L'élément important à cet égard réside dans le fait qu'avec la formulation du PFP et du RAAR, le PNUD dispose désormais d'un système qui, à l'échelle de l'organisation et à l'échelon des bureaux de pays, permet de mieux suivre, mesurer et mettre en évidence les résultats, la valeur et l'emploi de son système de financement multilatéral. Cela étant, la mise en place de cette nouvelle méthode de gestion, dans des délais aussi serrés, a contraint tout le personnel à apprendre très vite à manier ces nouveaux outils et mis rudement à contribution l'organisation, sur le plan tant des heures de travail que des ressources humaines et financières. Sur ce plan, un certain nombre de facteurs ont contribué de manière décisive à la concrétisation rapide par le PNUD de son projet de gestion axée sur les résultats, à savoir :

- a) La volonté du personnel d'accepter les nouveaux outils et de voir l'intérêt qu'ils présentent pour l'amélioration de taux d'exécution;
- b) L'engagement sans faille des cadres supérieurs;
- c) Le soutien résolu du Conseil d'administration.

12. Le RAAR global pour 1999 confirme que l'exécution du programme du PNUD concorde dans une large mesure avec les réalisations et les résultats inscrits dans le PFP. Le PNUD continue de se constituer une image d'organisation qui se consacre essentiellement au soutien à l'élaboration des politiques et au renforcement des capacités, deux domaines où se concentre la plus grande masse de réalisations. Les CRS et les RAAR constituent également un mécanisme précieux pour affiner davantage et perfectionner l'axe stratégique et les principaux domaines d'intervention de l'organisation.

13. À en juger par le processus de formulation du RAAR global, en particulier l'analyse des données reçues à cet effet, il ne semble pas que le PFP en son état actuel nécessite une révision de fond. À ce stade, il est proposé que les révisions ou perfectionnements éventuels soient effectués dans le RAAR global et en tant que partie intégrante du rapport sur les résultats à mi-parcours du PFP.

14. La formulation du RAAR a néanmoins fait ressortir un certain nombre de points qui doivent être réglés pour que la gestion axée sur les résultats soit solidement ancrée au cœur même de la gestion d'ensemble du PNUD. Il faudra pour cela élaborer pour les quelques années à venir une stratégie qui permette de suivre et d'améliorer en permanence la connaissance et la compréhension des notions et méthodes essentielles, en ce qui concerne plus particulièrement les questions présentées plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

Affiner la méthode

15. Toute une série de questions a trait à des aspects vitaux de la méthode des CRS/RAAR. Les RAAR représentent à l'évidence une avancée majeure pour le PNUD et pourraient bien apporter aussi une contribution importante à l'action d'autres organismes de développement qui ont adopté des méthodes de gestion axée sur les résultats et s'efforcent d'améliorer les outils de mesure de leur action. Naturellement, la méthode mise au point exige aussi un surcroît d'attention, dans le cadre d'une action systématique visant à améliorer le suivi de l'exécution, et ceci s'impose immédiatement pour un certain nombre de points précis.

16. En premier lieu, la longueur de bon nombre de CRS et de RAAR montre bien qu'il faut continuer de prôner davantage de sélectivité dans le choix des réalisations et produits, pour faire en sorte que ces documents conservent leur caractère stratégique. Il faut également se consacrer davantage à clarifier la finalité des CRS et des RAAR, d'une part, et d'autres outils tels que les bilans communs de pays (BCP), les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et les cadres de coopération de pays (CCP), de l'autre, ainsi que les liens entre les deux.

17. Il faut disposer d'une meilleure information sur les partenariats, en ce qui concerne les rôles et les attributions des autres partenaires pour le développement, afin de consolider le lien essentiel entre les produits du PNUD et les réalisations escomptées, lien qui est à la base du système des CRS. Il faut également obtenir des

détails plus précis sur le rôle effectif du PNUD dans l'ensemble de l'action pour le développement inscrite dans les programmes de pays, surtout lorsque ce rôle consiste à fournir un appui supplémentaire aux efforts de coordination de l'aide.

18. Faire entrer l'action du PNUD en matière de plaidoyer dans un cadre conçu pour mettre en correspondance des activités et des résultats concrets n'a pas été chose facile. Une tentative de régler le problème a été effectuée dans la première partie du RAAR mais elle n'a pas été tout à fait concluante et la question est actuellement examinée en vue de mieux rendre compte de ce type d'activités dans le deuxième RAAR. La solution de ce problème est d'autant plus urgente que le RAAR montre qu'à l'évidence, l'action du PNUD est fortement concentrée sur des interventions en amont, au stade de l'élaboration des politiques, qui nécessite normalement une forte dose de plaidoyer.

19. Un autre problème particulièrement évident a trait à la sous-évaluation dans le RAAR d'activités transectorielles qui comportent également un lien entre le national et l'international. Il suffit de voir pour cela la manière dont il est rendu compte des activités et des résultats concernant l'action du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), du Bureau de la lutte contre la désertification et la sécheresse (UNSO) et du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), ainsi que des activités des programmes régionaux et du programme mondial. Des directives claires s'imposent pour veiller à ce que les bureaux de pays prennent conscience de la nécessité d'établir des rapports plus complets et circonstanciés sur ces activités pour permettre une analyse plus détaillée et précise.

20. En matière de gestion axée sur les résultats, tout tourne autour de la définition d'objectifs quantifiables et de l'utilisation d'indicateurs et de repères clairs qui permettent de dépasser l'autoévaluation et de parvenir à un suivi relativement objectif de l'évolution des activités et de leurs résultats, que ce soit à l'échelon des pays ou à celui de l'organisation. Certains bureaux de pays ont désigné cet aspect comme étant l'une des caractéristiques les plus positives du PFP. Trois types d'indicateurs ont été mis au point :

a) Des indicateurs de situation, qui permettent d'évaluer les changements de l'environnement macroéconomique du développement;

b) Des indicateurs propres aux bureaux de pays, qui sont un moyen de suivre l'évolution vers la réalisation des objectifs; et

c) Des indicateurs génériques, dont la finalité est d'évaluer les résultats obtenus par le PNUD dans ses principaux domaines d'intervention.

21. La formulation des CRS et du RAAR a permis de constater que les bureaux de pays avaient fait un bon usage des indicateurs et des repères, mais il en ressort aussi clairement qu'ils ont besoin de plus de directives et de soutien pour développer ce système. Ainsi, l'utilisation des indicateurs de situation pour mesurer les évolutions et répercussions d'ordre macroéconomique a constitué l'un des points faibles dans le RAAR de 1999. Ce problème est actuellement à l'étude et l'une des innovations de la prochaine livraison du rapport consistera en un lien effectif entre les indicateurs de situation et les indicateurs de développement humain qui fondent le *Rapport sur le développement humain*, ce qui contribuera grandement à renforcer les activités de suivi et d'établissement de rapport sur les tendances en matière de développement humain au niveau des pays.

22. L'élaboration du premier RAAR a également mis en relief la nécessité de mettre au point une méthode simple et rapide d'évaluation des résultats au niveau de l'organisation, par la définition de quelques indicateurs génériques clefs. L'objectif est en l'occurrence de faciliter la collecte et la présentation des données sans préjudice de l'évaluation des tendances au niveau des résultats. Associés à des indicateurs de situation plus précis et pertinents, ces indicateurs génériques clefs permettront de mettre plus facilement en évidence le lien entre les résultats obtenus par le PNUD et leurs effets sur le plan du développement.

Révision des cadres de résultats stratégiques

23. Le modèle de CRS figurant dans l'annexe au document DP/1999/CRP.12 a permis de procéder à une première analyse des domaines où le PNUD bénéficie d'un avantage comparatif, mais cet outil gagnerait à être plus simple. Il conviendrait en effet de rationaliser davantage ce modèle et de le mettre à jour afin qu'il corresponde mieux aux principaux domaines et axes d'intervention du PNUD tels qu'ils sont définis dans les plans d'action. Ce travail est en cours et le nouveau modèle servira de base au RAAR de 2000.

Gérer l'information

24. Ayant tiré les enseignements de l'expérience de l'année dernière concernant la gestion de la masse d'informations produites pour établir tant le PFP que le RAAR, le PNUD est en train de se doter d'un nouveau système intégré de gestion des données. Ce système facilitera le suivi des résultats et les échanges d'informations au niveau des bureaux de pays, des bureaux régionaux et de l'ensemble de l'organisation. Il aura pour autre avantage d'initier tout le personnel au même système fondamental et dynamique de concrétisation des résultats.

25. Il importe également de revoir le lien entre la classification traditionnelle des dépenses au PNUD et les nouvelles catégories introduites par le système des CRS, de manière à ce que le PFP établisse un lien plus solide entre les domaines de programmation, les résultats et les ressources financières.

Résultats sur le plan du développement

26. Le RAAR a permis d'avoir un aperçu général des résultats du PNUD dans tous ses grands domaines d'intervention et de mettre en évidence les atouts, les réussites et les aspects plus problématiques sur lesquels il faudra se pencher si l'on veut que le PNUD se confonde totalement avec le projet qu'a l'Administrateur d'en faire une organisation dont l'action se situe au niveau de l'élaboration des politiques. Dans la mesure où les deux grands pôles de résultats du PNUD se situent dans l'élaboration des politiques et dans le renforcement des capacités institutionnelles, le RAAR devient également un excellent repère pratique par rapport auquel on peut suivre la mutation actuelle du PNUD et sa transformation en une organisation de services consultatifs en amont, assortis de la dose qui convient d'activités en aval.

Responsabilités organisationnelles

27. Le premier RAAR constitue un outil polyvalent qui a des répercussions sur divers domaines de responsabilité au niveau de l'organisation. De ce fait, les services du siège ont entrepris de revoir leurs domaines de compétence respectifs pour les aligner sur les ressources institutionnelles et maximiser ainsi la concrétisation des résultats. Ces principaux services sont le Bureau des politiques de développement, le Bureau de la gestion, le Bureau des ressources et des partenariats stratégiques, le Bureau de l'évaluation et le Groupe d'appui aux opérations.

28. La répartition des tâches entre ces services est la suivante : le Groupe d'appui aux opérations assure la coordination pour tout ce qui concerne les CRS et les RAAR ainsi que le développement de ce système au PNUD. Dans le cadre de cette action de coordination, le Bureau des politiques de développement examine tous les aspects relatifs à l'appui décisionnel et aux orientations futures. La restructuration du Bureau des politiques de développement et l'établissement de son nouvel organigramme sont d'ores et déjà essentiellement déterminés par l'analyse approfondie du RAAR. Le Bureau de la gestion, dont les attributions portent sur la planification d'ensemble des ressources du PNUD et couvrent tant le programme que le budget d'appui biennal est donc responsable du cadre intégré des ressources pour ce qui est de son élaboration, de son suivi et de l'établissement des rapports le concernant. Le Bureau de la gestion analyse également les autres incidences du PFP et du RAAR sur le plan de la gestion, en ce qui concerne plus particulièrement les profils et la rénovation des ressources humaines. Le Bureau des ressources et des partenariats stratégiques se charge de toutes les questions relatives à l'appui que le PNUD apporte à l'ONU et le Bureau de l'évaluation fournit l'appui et les orientations d'ordre méthodologique pour le déploiement du système de gestion axée sur les résultats en général, en ce qui concerne plus particulièrement les indicateurs.

29. Ce premier cycle de CRS/RAAR confirme que les services du siège, les bureaux régionaux en particulier, ont un rôle capital à jouer qui consiste à compléter l'action des bureaux de pays par un travail de surveillance de la qualité. La méthode adoptée dans cette phase initiale était caractérisée par sa souplesse et privilégiait une étroite coopération avec les autres services centraux. Les enseignements tirés de cette expérience ont suscité toute une série d'idées sur le contenu, la structure et l'échelonnement des activités de suivi, tout en mettant en lumière la nécessité d'adopter une approche systématique et uniforme à l'échelle de l'organisation.

30. Au niveau des bureaux de pays, il faut manifestement continuer de veiller à la parfaite harmonisation du système avec d'autres outils de programmation tels que les cadres de coopération de pays, les plans de gestion des bureaux de pays et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, afin que les objectifs poursuivis soient clairs et cohérents. Par ailleurs, le PNUD est également en train de revoir le lien entre certains aspects essentiels des CRS et RAAR de pays, d'une part, et la responsabilisation au regard des résultats, de l'autre, en ce qui concerne plus particulièrement la fonction de représentant résident du PNUD. Une première mesure dans ce sens consiste pour le représentant résident à inclure dans le plan de gestion du bureau de pays un certain nombre de réalisations clefs sur lesquelles ledit bureau sera tenu de rendre des comptes dans le bilan de fin d'année établi par le représentant résident.

31. Plusieurs des questions ci-dessus feront partie intégrante de la prochaine série de stages de formation à l'échelle de tout le PNUD. Des ressources supplémentaires seront nécessaires à cette fin et le PNUD devra obtenir l'appui des donateurs.

Le rapport sur le PFP

32. Il serait prématuré à ce stade de définir dans le détail le contenu du rapport sur le PFP, mais cet outil permettra certainement de procéder à un examen approfondi des principaux enseignements tirés de cette expérience et des problèmes qui seront apparus au cours des deux premières années du plan, ainsi que de leurs répercussions pour l'organisation. Tout aussi important est le fait qu'il permettra de disposer d'un bilan à jour des résultats du PNUD sur le cycle, en faisant ressortir les atouts et les carences de base apparus au cours de la période ainsi que les progrès réalisés par le PNUD dans sa mutation en une organisation intervenant en amont.

IV. Cadre intégré des ressources

33. Le cadre intégré des ressources relie les activités, les résultats et les crédits.

34. À la fin de la première année d'application du PFP, les ressources ordinaires, qu'il s'agisse des montants réfectifs ou des projections, sont en deçà de l'hypothèse retenue par le Conseil d'administration dans sa décision 98/23, à savoir une hausse des contributions volontaires. L'Administrateur est en train de prendre les mesures voulues pour sortir l'organisation de la sérieuse crise de financement qu'elle traverse.

35. Les fonds d'affectation spéciale et les programmes aux coûts desquels participent des tiers ou des gouvernements, en revanche, connaissent toujours une croissance soutenue. En 1999, les recettes autres que les recettes de base représentaient 69 % du total des ressources du PNUD, soit 1,7 milliard de dollars, les principales catégories de recettes étant les fonds d'affectation spéciale (339 millions de dollars), la participation de tiers aux coûts (192 millions de dollars) et la participation de gouvernements aux coûts (989 millions de dollars). Les recettes diverses se montent à 170 millions de dollars.

36. Ces chiffres globaux masquent la sérieuse crise financière que traverse le PNUD sur le plan des ressources de base ordinaires. Les autres ressources ne sauraient remplacer une source de financement suffisante, prévisible et saine, comme le montre bien l'examen annuel de la situation financière pour 1999 (DP/2000/29). Le fait que les ressources de base représentent une part si faible du total des ressources demeure préoccupant, d'autant que les ressources de base sont toujours la condition nécessaire pour que le programme de coopération du PNUD soit impartial et maîtrisé et défini par les pays eux-mêmes. Ces ressources sont également la clef de voûte de l'appui que le PNUD apporte au système de développement des Nations Unies dans les pays. Or, les ressources de base ne représentent que 28 % du total des ressources du PNUD pour 1999 (voir DP/2000/29).

V. Recommandation

37. Étant donné que les efforts déployés pour reconstituer la base de ressources centrales du PNUD, qui ont débuté avec la décision 98/23 du Conseil d'administration, n'ont pas débouché sur les augmentations prévues des ressources de base, l'Administrateur craint que l'occasion offerte par l'adoption de la gestion axée sur les résultats, sous la forme du PFP et des outils de gestion connexes, ne soit compromise. Il estime en outre que les délégations n'ignorent aucunement les incidences de la situation financière actuelle du PNUD. Tous les détails à ce sujet ont été fournis au Conseil d'administration dans le rapport annuel de l'Administrateur pour 1999 (DP/2000/23).

38. Considérant que le Conseil d'administration aura besoin de temps pour procéder aux consultations voulues, l'Administrateur juge prématuré de présenter un nouveau cadre intégré des ressources à la session en cours. Il propose de présenter ce cadre révisé en même temps que ses propositions budgétaires pour l'exercice bienal, à la troisième session de 2001. Ce calendrier permettra à l'Administrateur de consulter le Conseil d'administration et de s'assurer ainsi que le cadre intégré des ressources révisé prend en compte le résultat de ces consultations ainsi que le suivi de la Réunion ministérielle de septembre 2000 sur le PNUD. En procédant ainsi, l'Administrateur et le Conseil pourront également examiner le cadre de financement du PNUD de manière plus globale, couvrant à la fois les dépenses du programme et le budget d'appui.
