



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

Distr. générale
12 janvier 2004
Français
Original: anglais

Première session ordinaire de 2004

23-30 janvier 2004, New York

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Plan de financement pluriannuel

**Propositions concernant le suivi du plan de financement
pluriannuel 2004-2007**

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Historique	3
A. Récapitulation des composants du PFP	4
B. Le PFP en tant que système global de résultats et de gestion	6
III. Fondements théoriques du cadre de suivi	7
A. Fonctions du cadre de suivi	7
B. Questions de méthode : attribution et regroupement des résultats	9
C. Mesure de la contribution du PNUD aux progrès accomplis dans le domaine du développement	11
IV. Indicateurs de l'efficacité de l'organisation et des activités de développement	12
A. Indicateurs globaux de résultats : orientation et caractère critique	12
B. Indicateurs de résultats par ligne de services	13
C. Indicateurs de résultats et utilisation des moteurs de l'efficacité du développement	13
D. Indicateurs de résultats et renforcement des capacités opérationnelles	14
E. Indicateurs de résultats et renforcement des partenariats à l'intérieur et en dehors du système des Nations Unies	15

* La collecte et l'analyse des données nécessaires pour présenter au Conseil d'administration les renseignements les plus à jour ont retardé la parution du présent document.



V.	Cadre de suivi du PFP 2004-2007 mis en place par le PNUD à l'intention du Conseil d'administration.	15
A.	État récapitulatif des résultats par rapport aux principaux objectifs stratégiques du PFP.	16
B.	Analyse des résultats par objectif et ligne de services du PFP et par facteur d'efficacité des activités de développement.	17
C.	Analyse des résultats concernant le renforcement des capacités d'organisation propres à donner plus d'efficacité aux activités de développement.	18
D.	Analyse des ressources et des dépenses afférentes aux programmes et aux activités opérationnelles.	18
VI.	Sources et vérification des données utilisées dans les rapports.	18
VII.	Conclusion.	19

I. Introduction

1. Comme suite à la décision 2003/24 adoptée par le Conseil d'administration en septembre 2003 à sa deuxième session ordinaire, le présent document contient des propositions relatives à un cadre dans lequel le PNUD fera rapport au Conseil sur l'exécution du deuxième plan de financement pluriannuel (PFP) 2004-2007 (DP/2003/32). Dans cette décision, le Conseil a, entre autres, approuvé le PFP 2004-2007 et prié le PNUD de lui soumettre, à sa première session ordinaire, en janvier 2004, des propositions concernant un mécanisme de notification concernant le PFP.

2. Le cadre de suivi proposé a été élaboré à l'issue d'une série de consultations officieuses avec des membres du Conseil d'administration, au cours desquelles de précieux renseignements ont été recueillis au sujet de l'objet, des objectifs et des composantes prévues du cadre de suivi. Cette interaction constitue un processus continu, lancé au début de 2002, par lequel le PNUD a régulièrement sollicité les membres du Conseil au cours de l'élaboration finale du PFP 2004-2007, et actuellement au titre des questions liées à son exécution, pour lesquelles le PNUD a besoin de l'orientation stratégique ou générale du Conseil.

3. Sur le plan interne, les propositions figurant dans le présent document sont le résultat d'amples discussions intensives à tous les niveaux, y compris à celui des bureaux de pays et des services du siège. On a fait largement appel aux réseaux d'information sur les pratiques, aux discussions virtuelles ainsi qu'à la réunion mondiale des représentants résidents d'octobre 2003, afin que le cadre de suivi soit élaboré avec la participation de tous.

4. Il convient de noter que le cadre de suivi proposé est un des éléments d'une opération globale de transformation de l'organisation axée sur les résultats qui est au coeur même du PFP. Ce cadre est fondamentalement tributaire et découle d'un système d'information de gestion plus large que le PNUD est occupé à mettre en place pour répondre à ses besoins internes en matière de planification des résultats, de suivi, d'exécution et de supervision. Les renseignements qu'il est proposé de présenter au Conseil coïncidant à de nombreux égards avec les besoins de l'organisation en matière de contrôle interne, ils devraient être un sous-produit de l'exécution des programmes, si bien qu'il ne sera pas nécessaire de constituer expressément des systèmes distincts.

5. Le PFP 2004-2007 est un cadre intégré qui rassemble et précise les liens entre les objectifs de développement de l'organisation et ses ressources humaines et financières. De ce fait, le suivi du PFP 2004-2007 sera d'une portée plus vaste que dans le cas du premier PFP, qui concernait la période 2000-2003. Les propositions figurant dans le présent document envisagent l'élimination de plusieurs rapports actuellement soumis conjointement au Conseil d'administration, dont les rapports sur les fonds d'affectation spéciale thématiques. L'établissement de rapports au titre du PFP 2004-2007 doit également être considéré comme venant compléter, en en constituant le fondement empirique, le rapport annuel de l'Administrateur.

II. Historique

6. Le PFP 2004-2007 décrit les cinq buts stratégiques et les 30 lignes de services que suivra l'organisation et précise les stratégies organisationnelles qui seront

suivies pendant cette période. Les lignes de services ont été définies d'une part en fonction de la demande des pays et, d'autre part, par l'évaluation des atouts du PNUD. Vu les choix programmatiques des pays de programme constatés sur le terrain et en liaison avec le consensus mondial exprimé dans la Déclaration du Millénaire et les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les orientations stratégiques proposées dans le PFP 2004-2007 définissent un terrain d'entente où ces deux éléments convergent.

A. Récapitulation des composants du PFP

A1. Stratégies, objectifs, lignes de services et résultats

7. Les objectifs stratégiques et lignes de services inscrits dans le PFP ont été soigneusement choisis de façon à cadrer avec le mandat global du PNUD, y compris les fonctions qui lui ont été attribuées plus récemment lors du Sommet mondial pour le développement durable et de la Conférence internationale sur le financement du développement. Comme indiqué plus haut, la définition des lignes de services est essentiellement fonction de la demande des pays ainsi que d'une évaluation de la capacité institutionnelle du PNUD de fournir l'appui technique et fonctionnel nécessaire pour assurer des programmes de qualité dans les pays de programme.

8. Au niveau de l'organisation, les lignes de services constituent un excellent moyen de préciser la définition des résultats finals que le PNUD cherche à réaliser. Les lignes de services correspondent aux domaines selon lesquels le PNUD compte aligner ses compétences et ressources et améliorer sa gestion. Le tableau ci-après présente les 30 lignes de services que le Conseil d'administration a approuvés au titre du PFP 2004-2007.

9. Le PFP 2004-2007 est essentiellement un cadre d'amélioration de l'efficacité de l'organisation pour les domaines circonscrits par les lignes de services. À cet effet, le PFP définit trois séries de stratégies organisationnelles qui devront permettre au PNUD de servir de partenaire efficace au pays de programme. La *première* série est concentrée sur cinq « moteurs » de l'efficacité de l'exécution par le PNUD de programmes viables au niveau des pays : a) renforcement des capacités nationales; b) encouragement de la prise en main des programmes par les pays; c) promotion et encouragement d'un cadre d'intervention favorable; d) promotion de l'égalité entre les sexes; e) constitution de partenariats stratégiques. D'autres moteurs de développement peuvent certes être définis, mais le PNUD considère que ces cinq moteurs correspondent particulièrement à ses programmes, étant donné ses atouts, domaines de compétence, normes mondiales et valeurs de développement.

10. Le *deuxième* groupe de stratégies consiste en mesures visant à renforcer les capacités d'organisation du PNUD, notamment des initiatives visant à offrir des services d'information diversifiés et à améliorer l'efficacité et l'efficience internes. Dans le premier domaine, des mesures sont prévues pour renforcer la participation du personnel aux pratiques; renforcer l'orientation et l'appui technique fournis au moyen du système des centres de contact sous-régionaux; renforcer l'apprentissage et la formation; et mettre à niveau les technologies de l'information et de la communication aux fins de la gestion du savoir. L'efficacité et l'efficience seront améliorées par le renforcement des moyens d'appui régionaux, l'amélioration des services aux clients et de la productivité grâce à la mise en place du système de planification des ressources et au réaménagement des procédures, l'amélioration de

la gestion des ressources humaines et des compétences, une plus grande souplesse dans l'allocation des ressources humaines et financières et le renforcement du contrôle et de la responsabilité de rendre compte.

Lignes de services du PNUD

Objectif 1.

Réalisation des OMD et réduction de la pauvreté

- 1.1 Rapport de pays concernant les OMD et suivi de la pauvreté
- 1.2 Réforme d'orientation favorable aux pauvres afin de réaliser les OMD
- 1.3 Initiatives locales de lutte contre la pauvreté, y compris le microcrédit
- 1.4 Mondialisation au bénéfice des pauvres
- 1.5 Développement du secteur privé
- 1.6 Intégration d'une perspective sexospécifique
- 1.7 Renforcement de la capacité d'action de la société civile
- 1.8 Mise des technologies de l'information et de la communication au service des pauvres

Objectif 2.

Promotion de la gouvernance démocratique

- 2.1 Appui de politique générale à la gouvernance démocratique
- 2.2 Développement du parlementarisme
- 2.3 Systèmes et processus électoraux
- 2.4 Justice et droits de l'homme
- 2.5 Cybergouvernance et accès à l'information
- 2.6 Décentralisation, gouvernance locale et développement urbain et rural
- 2.7 Réforme de l'administration publique et lutte contre la corruption

Objectif 3.

Gestion des ressources énergétiques et de l'environnement pour un développement durable

- 3.1 Cadres et stratégies pour un développement durable
- 3.2 Gestion rationnelle des ressources en eau
- 3.3 Accès aux services énergétiques viables
- 3.4 Gestion rationnelle des terres afin de lutter contre la désertification et la détérioration des sols

- 3.5 Préservation et utilisation durable de la diversité biologique
- 3.6 Politique et planification nationale et sectorielle afin de contrôler les émissions de substances appauvrissant l'ozone et de polluants organiques persistants

Objectif 4.

Prévention des crises et relèvement

- 4.1 Prévention des conflits et consolidation de la paix
- 4.2 Relèvement
- 4.3 Réduction des armes légères, désarmement et démobilisation
- 4.4 Lutte antimines
- 4.5 Réduction des effets des catastrophes naturelles
- 4.6 Initiatives spéciales en faveur des pays en transition

Objectif 5.

Lutte contre le VIH/sida

- 5.1 Encadrement et développement des capacités afin de lutter contre le VIH/sida
- 5.2 Planification du développement, mise en oeuvre et action de lutte contre le VIH/sida
- 5.3 Plaidoyer et communication dans la lutte contre le VIH/sida

11. Le *troisième* domaine concerne l'intention du PNUD de renforcer les partenariats à l'intérieur et en dehors du système des Nations Unies afin de favoriser un effort de développement cohérent et efficace dans les pays de programme. Estimant que de nombreuses parties prenantes doivent collaborer à tous les niveaux, le PNUD se propose d'améliorer et de renforcer les partenariats dans le système des Nations Unies et avec des homologues extérieurs, en renforçant le rôle des coordonnateurs résidents dans la constitution de partenariats autour des OMD et en exécutant le programme de simplification et d'harmonisation pour obtenir globalement des résultats plus importants au niveau des pays.

B. Le PFP en tant que système global de résultats et de gestion

12. Le PNUD voit dans le PFP 2004-2007 un système global de résultats et de gestion stratégique porteur d'améliorations de l'efficacité de l'organisation. Il y a à cela trois raisons : *premièrement*, il a permis de préciser certaines notions en rattachant toutes les actions au cadre global des OMD, en aménageant et précisant les liens entre résultats, domaines de pratique, capacités et ressources en matière d'organisation. *Deuxièmement*, en réduisant le nombre d'objectifs techniques et en établissant une série réduite de lignes de services, le plan devrait affiner le centrage stratégique et la dimension des activités du PNUD. *Troisièmement*, il a contribué à porter l'orientation sur les résultats au stade suivant dans l'ensemble du PNUD, en

reliant directement les résultats aux ressources de l'organisation (humaines et financières) dans un cadre global unique.

13. De par son caractère global, le PFP constitue un bon moyen d'asseoir la réforme afin d'améliorer l'efficacité du PNUD et constitue un point de départ clair pour la planification, le contrôle et la responsabilité à tous les niveaux, du niveau global au niveau individuel. La gestion axée sur les résultats au PNUD revient à exécuter le cycle à quatre phases suivant :

a) Définition des buts stratégiques qui centrent les interventions. Si le PFP, avec ses objectifs, lignes de services et stratégies d'organisation, sert de cadre de résultats, ceux-ci sont traduits en résultats au niveau des pays, qui reposent notamment sur les priorités nationales, le bilan commun de pays, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et le contexte des pays;

b) Énoncé des résultats attendus et mesurables qui contribuent à ces buts et alignent derrière eux les programmes, les partenariats et les ressources. Au niveau des pays, le programme de pays, les descriptifs de programme et de projet et une série de stratégies opérationnelles servent d'instrument de planification permettant d'appliquer les stratégies concernant les résultats;

c) Surveillance, évaluation et suivi permanents de la performance, incorporant les enseignements tirés à la planification. Les principaux instruments servant à améliorer en permanence la planification des résultats sur la base des enseignements tirés sont les évaluations des programmes et projets, l'audit élargi, le tableau de bord équilibré et les missions de suivi du siège;

d) Amélioration de la responsabilité grâce à une rétroaction continue.

14. Depuis quatre ans, le PNUD exécute et assimile le « cercle vertueux » que supposent les éléments ci-dessus, ce qui l'a amené à aménager et affiner sa stratégie de gestion axée sur les résultats du développement.

15. Les objectifs du PFP liés à la capacité technique et organisationnelle constituent donc une excellente base pour la conception du cadre par lequel le PNUD se propose de rendre compte au Conseil d'administration. Le chapitre qui suit présente la trame théorique du mécanisme de suivi proposé.

III. Fondements théoriques du cadre de suivi

A. Fonctions du cadre de suivi

16. L'approbation du PFP 2004-2007 a rehaussé les attentes. Au moyen du PFP, le PNUD souhaite être jugé par ses prestations au regard des lignes de services et des stratégies organisationnelles dans sa recherche d'une plus grande efficacité. Tout cadre de suivi doit refléter cette ambition et apporter la preuve que le PNUD soutient des interventions capitales dans ses domaines d'activité privilégiés, recentre son action dans ces domaines, et opère une restructuration interne tout en instituant des partenariats afin d'optimiser les résultats du développement.

17. C'est pourquoi les communications au Conseil d'administration proposées dans le présent document seront succinctes, analytiques et organisées de façon à permettre au Conseil de contrôler, évaluer et orienter les principaux objectifs

stratégiques tels que le centrage des programmes, le positionnement des programmes, le rôle de coordination du PNUD et les stratégies organisationnelles visant à réaliser les objectifs du PFP.

18. Tout en admettant que ses communications au Conseil d'administration doivent être aussi précises et aussi chiffrées que possible, le PNUD est d'avis que, étant donné la diversité des services de développement qu'il offre, ainsi qu'il apparaît dans ses lignes de services, il aura à présenter à des fins différentes des rapports à des niveaux de précision différents. C'est ainsi que les renseignements communiqués au Conseil contiendront des données quantitatives et qualitatives¹, regroupées aux fins d'information au moyen d'une série de méthodes décrites dans le présent document. On envisage actuellement une série de domaines d'information pour répondre aux besoins de la gestion interne du PNUD et aux exigences des communications extérieures, notamment au Conseil d'administration. La hiérarchie des communications, qui traduit une perspective globale des prestations du PNUD et qui sera à la base de la communication d'informations au Conseil, présente la physionomie suivante :

a) Le sommet de la hiérarchie est occupé par les données stratégiques globales présentées de manière succincte afin de permettre au Conseil d'administration de suivre la réalisation des objectifs supérieurs du PFP. Les principaux éléments de cette analyse seront la mesure dans laquelle les programmes de pays réalisent un centrage stratégique cadrant avec les objectifs de l'organisation, le caractère critique et le positionnement des programmes de pays, et l'efficacité du rôle de partenariat et de coordination du PNUD dans l'entreprise collective visant les résultats recherchés;

b) Vient ensuite une analyse plus qualitative, nuancée et concise des principaux résultats par objectif et ligne de services du PFP, et de la performance de l'organisation dans la mise en oeuvre de moteurs de l'efficacité en matière de développement. En outre, l'analyse à ce niveau comportera une récapitulation des résultats accomplis dans le renforcement des capacités d'organisation et la constitution de partenariats;

c) Un troisième niveau comportera des analyses plus détaillées, à l'échelle de l'organisation et des pays, pour chaque ligne de services et domaines de résultat essentiel. Bien qu'étant conçu essentiellement aux fins de la gestion interne, ce niveau constituera la base de la synthèse visée à l'alinéa b).

19. Les communications du PNUD concernant le PFP seront essentiellement aux niveaux a) et b) ci-dessus. Les formules de suivi proposées sont présentées au chapitre V.

¹ Ainsi qu'il ressort des examens des pratiques axées sur les résultats effectués par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, la plupart des organismes de développement conviennent que des indicateurs quantitatifs ainsi que des indicateurs qualitatifs peuvent être utiles et que le choix des uns ou des autres dépend de la nature du programme d'assistance ou du résultat. Les indicateurs quantitatifs sont faciles à trouver dans des secteurs de l'aide au développement tels que la planification familiale, l'enseignement et l'agriculture. Toutefois, dans d'autres domaines d'intervention moins « tangibles », tels que la démocratisation et la bonne gouvernance, la réforme générale ou le renforcement des capacités institutionnelles, la nature des résultats est telle que des indicateurs et méthodes qualitatifs sont plus indiqués ou plus faciles à appliquer.

B. Questions de méthode : attribution et regroupement des résultats

20. Pour le premier PFP, qui portait sur la période 2000-2003, le PNUD a cherché à suivre les résultats, les objectifs et le positionnement des programmes au moyen des notions et méthodes de gestion axées sur les résultats du développement. Les éléments de la chaîne des résultats, dont les produits et réalisations ont été définis par le PNUD conformément à la terminologie du Comité d'aide au développement de l'OCDE²

21. Les enseignements tirés des premières années d'application des formules axées sur les résultats ont montré qu'il est indispensable de bien comprendre ce qui constitue des réalisations et des extrants (produits) et que les bureaux de pays du PNUD doivent appliquer ces notions de manière plus uniforme.

B1. Attribution

22. À mesure que les résultats étaient placés au premier plan, on a continué de chercher à résoudre les problèmes liés à la mesure des résultats du développement. L'un des problèmes les plus épineux est celui de l'*attribution*. Les changements dans le développement sont le résultat de l'action concertée de nombreux partenaires et ne supposent pas nécessairement un apport positif du PNUD. À l'inverse, les apports les plus efficaces et les mieux intentionnés du PNUD peuvent à eux seuls n'avoir guère d'effet s'ils ne vont pas de pair avec d'autres actions importantes et la matérialisation de variables échappant au contrôle de l'organisation. C'est pourquoi il faut appliquer des critères plus précis pour définir la réalisation recherchée en tant que changement dans le développement que le PNUD cherche à concrétiser, en collaboration avec d'autres partenaires. Cela signifie, entre autres, que :

a) Les réalisations sont choisies à un niveau où l'influence du PNUD sur le résultat aussi bien en tant que prestataire de services de développement qu'en tant que coordonnateur d'apports de partenaires peut être clairement définie³;

b) Le PNUD a un rôle vital de coordination à jouer dans le partenariat axé sur les réalisations et peut donc influencer sensiblement le résultat collectif;

c) Le changement dans le développement apparaissant dans la réalisation peut être utilement mesuré pendant la période du PFP.

² Les *extrants (produits)* sont les biens et services qui résultent de l'achèvement d'activités dans le cadre d'une action de développement. Les *réalisations (effets directs)*, en revanche, sont ce que les extrants doivent accomplir ou ont accompli à court ou à moyen terme, exigeant généralement l'action collective de partenaires. Les réalisations représentent des changements dans la situation de développement intervenant entre l'achèvement des extrants et la réalisation de l'impact. Ces termes sont harmonisés avec les membres du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement et correspondent au « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats » (2002) du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

³ Certains organismes de développement considèrent la réalisation à ce niveau comme une « réalisation intermédiaire », ou réalisation à laquelle l'organisme contribue directement et qui peut dès lors caractériser une prestation attribuable à l'organisme et dépendant de sa volonté. Cette performance est également examinée plus loin dans le cadre de l'efficacité de l'organisation.

23. En appliquant ces critères à l'établissement des réalisations, les bureaux devraient renforcer l'accent mis au niveau des pays en opérant un choix stratégique des réalisations escomptées de telle manière que le PNUD puisse faire jouer au mieux son positionnement et son influence dans les domaines d'aide critiques et qu'il soit possible de mesurer les progrès pendant la période du PFP.

B2. Regroupement des résultats

24. *Le regroupement et la compartimentation* des résultats sont une préoccupation constante des partenaires du développement. Comment les organisations peuvent-elles rassembler les résultats de façon à permettre une analyse et des informations de qualité? Ce problème est particulièrement difficile pour le PNUD, étant donné la diversité des services de développement qu'il fournit et l'énorme variété des contextes nationaux dans lesquels 130 bureaux de pays communiquent des résultats. De surcroît, il s'est révélé difficile, au cours de la première période de PFP, de regrouper et d'organiser utilement (aux fins d'analyse et d'information) les réalisations hétérogènes et diverses formulées indépendamment dans 130 programmes de pays.

25. Récemment, des spécialistes des politiques du PNUD, partant de l'étude empirique des pratiques optimales et des enseignements tirés de l'expérience mondiale de la coopération pour le développement portant sur plusieurs décennies, ont pu élaborer et articuler une série de résultats essentiels pour chaque ligne de services. Ces résultats essentiels représentent, pour chaque ligne de services, les réalisations que les programmes de pays devraient chercher à concrétiser pour favoriser le changement dans le développement dans ce domaine. En outre, ces résultats incarnent la nature particulière du rôle du PNUD en tant que prestataire de services de développement et coordonnateur de contributions de partenaires. Ils sont de ce fait formulés au niveau des réalisations d'un cadre de résultats stratégiques et constituent les changements dans le développement pour lesquels le PNUD a exercé, sur la base de l'expérience antérieure, une forte influence sur les partenariats, et où des progrès tangibles peuvent être accomplis pendant la période du PFP.

26. En abordant ainsi sous un angle plus normatif la définition des résultats à atteindre au niveau des pays, l'organisation est convaincue que l'adoption de résultats essentiels contribuera à améliorer la criticité et le positionnement des programmes de pays conformément aux bonnes pratiques éprouvées. Comme on l'a évoqué plus haut, au cours de la première période du PFP, les bureaux de pays ont généralement formulé les réalisations escomptées sans orientation cohérente de l'organisation quant à ce qui constituait des résultats recherchés. Les bureaux de pays continueront de formuler les réalisations escomptées sur la base du contexte du pays, en concertation avec les homologues nationaux et au moyen des bilans communs de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, mais ils seront encouragés à tenir compte pour ce faire des résultats essentiels proposés et jugés d'une importance critique pour l'organisation, aux fins de la ligne de services pertinente. Néanmoins, en planifiant les interventions au titre de telle ou telle ligne de services, les bureaux devront désormais néanmoins opérer le choix et assurer le suivi du ou des résultats essentiels correspondants en sus des autres réalisations qu'ils pourraient souhaiter inclure.

27. Cette utilisation systématique des résultats essentiels permettra de regrouper des réalisations analogues, ce qui facilitera l'analyse et la communication

d'informations plus détaillées et plus pertinentes au Conseil d'administration et aux autres partenaires extérieurs. En ce sens, le regroupement permettra non seulement une étude quantitative comme par le passé, mais aussi une évaluation quant au fond du groupe de résultats. On espère que les données ainsi obtenues produiront des enseignements qui pourront plus facilement et plus efficacement inspirer des modifications dans les politiques, procédures ou incitations à un changement de comportement. Un point important est que la définition des résultats essentiels pourra renforcer la fonction d'orientation de la mise en réseau de pratiques et connaissances en précisant dans chaque domaine les interventions qui sont indispensables à la réalisation de résultats efficaces et viables.

C. Mesure de la contribution du PNUD aux progrès accomplis dans le domaine du développement

28. Le lien essentiel qui existe entre *l'efficacité des activités de développement* et *l'efficacité de l'organisation* est au coeur du débat concernant la méthode à suivre pour évaluer les progrès accomplis au cours de la période d'application du Plan de financement pluriannuel et pour faire rapport à ce sujet. Depuis un certain temps, ces notions font l'objet de discussions particulières au PNUD, ainsi que dans le cadre d'autres organismes de développement multilatéraux et du Comité d'aide au développement de l'OCDE⁴.

29. Il est généralement admis que l'appropriation et la responsabilité des réalisations du développement (et, partant, l'efficacité des activités de développement) doivent finalement revenir aux autorités nationales. Toutefois, l'efficacité des activités de développement dépend de l'action collective et coordonnée menée par de multiples agents, tant nationaux qu'extérieurs au pays. Dans ce contexte, l'efficacité des activités de développement est la mesure des effets des activités cumulées de l'ensemble de ces agents et, par définition, elle ne peut être évaluée que sur une longue période (à savoir, plusieurs années).

30. L'efficacité d'une organisation ou d'un organisme de développement (soit l'efficacité de l'organisation) est définie par la mesure des prestations directes, comparables et attribuables qui relèvent de son autorité et qui contribuent directement et ostensiblement à l'efficacité de ses activités. Dans le cas du PNUD, le choix judicieux des réalisations, tel que décrit au chapitre B1 ci-dessus, est susceptible d'atténuer le problème. Toutefois, la mesure de l'efficacité de l'organisation pourrait fort bien servir de norme comptable et de base pour un système d'évaluation et de gestion des prestations. De toute évidence, outre le but ultime qui est celui du progrès, le cadre de suivi et d'établissement des rapports du PNUD doit privilégier la mesure de l'efficacité des activités de gestion.

31. Le plan de financement pluriannuel pour 2004-2007 propose une approche conceptuelle dans le cadre de laquelle la mesure de l'efficacité de l'organisation s'appuierait sur les éléments suivants :

a) L'obtention des résultats essentiels escomptés pour chacune des 30 lignes de services qui définissent les domaines d'activité du plan. Le rapport lui-même

⁴ Ces discussions s'appuient en grande partie sur le débat plus vaste consacré à l'efficacité des activités de développement et de l'organisation qu'arbitre le Comité d'aide au développement de l'OCDE dans le cadre de la gestion axée sur les résultats.

passer en revue toute la gamme des activités proposées au titre de chaque ligne de services et cadrant avec le but ultime de l'organisation qui est de promouvoir les ODD et de lutter contre la pauvreté;

b) Les cinq moteurs de l'efficacité des activités de développement décrits au chapitre I. Ces moteurs représentent les objectifs intersectoriels de toutes les activités de programme du PNUD dont la réalisation permettra d'obtenir des produits de développement durable;

c) Les stratégies de gestion destinées à renforcer les capacités opérationnelles internes en vue d'exécuter les programmes de pays, également décrites au chapitre II.

32. Le projet de cadre de suivi décrit dans le présent document définit des repères et des indicateurs de base pour chacun des domaines précités qui, outre qu'ils établissent les critères nécessaires à l'évaluation des résultats et à la responsabilité qui s'y rattache, signaleront la contribution du PNUD aux progrès accomplis dans le domaine du développement.

IV. Indicateurs de l'efficacité de l'organisation et des activités de développement

33. Il faut bien comprendre que les mesures de l'efficacité de l'organisation retenues serviront deux objectifs de gestion généraux : premièrement, permettre une analyse de fond de la programmation dans le cadre de la réalisation des résultats de base qui se rattachent aux objectifs et aux lignes de services du PFP, ainsi qu'aux cinq moteurs de l'efficacité des activités de développement; deuxièmement, permettre l'évaluation des prestations et des capacités opérationnelles, principalement grâce au système récapitulatif (tableau de bord) de suivi. Ces deux utilisations distinctes mais liées des données obéissent à des conditions différentes : l'information nécessaire à l'analyse des programmes devra être très détaillée et nuancée, tandis que le tableau de bord se contente d'un ensemble restreint d'indicateurs (anticipations et retards), ce qui permet au personnel de direction de suivre les tendances en matière de programmation et d'exécution. L'information pourra se rapporter au nombre moyen de résultats escomptés pour un pays ou un programme régional donné, au degré de conformité avec les résultats fondamentaux ou à la position par rapport aux objectifs internes tels que l'application des pratiques, la formation du personnel et certains aspects de l'efficacité de l'organisation. Les deux types d'information, à savoir les résultats enregistrés par les programmes de fond, d'une part, et les résultats et les capacités opérationnelles, d'autre part, seront communiqués au Conseil d'administration dans le RAAR et le PFP.

A. Indicateurs globaux de résultats : orientation et caractère critique

34. Le PNUD a l'intention de mettre au point une série d'indicateurs de base qui rassembleront les résultats obtenus pour l'ensemble du programme et comprendront des indicateurs relatifs à l'orientation et au caractère critique de la programmation. Les données utiles seront extraites des RAAR des pays, du système récapitulatif de

suivi, des rapports de vérification des comptes étoffés ainsi que d'autres sources. La mise au point de ces indicateurs permettra au Conseil d'administration et aux gestionnaires du PNUD de suivre l'évolution des résultats au niveau global.

B. Indicateurs de résultats par ligne de services

35. Comme décrit au chapitre précédent, l'efficacité du PNUD sera, en premier lieu, mesurée en fonction des résultats obtenus pour chacune des 30 lignes de services qui définissent les domaines d'action prioritaires du PFP. Comme nous l'avons vu plus haut, un ensemble de résultats de base a été défini pour chaque ligne de services indispensable à un meilleur centrage et à une plus grande efficacité des programmes. Des indicateurs particuliers pour chaque résultat de base sont mis au point et ils seront communiqués aux bureaux de pays au titre des consignes adressées au personnel de terrain.

36. Malgré le caractère contraignant de la définition des résultats à obtenir à l'échelon du pays, l'utilisation de résultats de base est une tentative délibérée de centrer les ressources du PNUD sur « ce qui marche »; d'où la définition de repères et d'indicateurs pour chaque ligne de services. Cette approche est plus cohérente et rigoureuse et permet de mieux orienter la programmation.

C. Indicateurs de résultats et utilisation des moteurs de l'efficacité du développement

37. La qualité et la durabilité des programmes de pays du PNUD seront profondément améliorées ou compromises, selon le cas, par la mise en place des moteurs de l'efficacité du développement, décrits au paragraphe 9. Lorsqu'il s'agit d'obtenir des résultats durables, l'importance de ces moteurs s'étend à l'ensemble des lignes de services et des interventions : la promotion de l'égalité des sexes, le renforcement de l'appropriation des programmes par les pays et la création de partenariats efficaces, par exemple, constituent autant de priorités dans le cadre des lignes de services et des objectifs du PFP.

38. Le PNUD estime qu'il est important de contrôler les résultats obtenus grâce aux cinq moteurs et d'en faire rapport au Conseil d'administration. L'organisation s'appuie sur les compétences techniques de ses spécialistes des politiques, elle exploite les bases de données consacrées à l'évaluation interne, tire parti de l'expérience accumulée au cours de décennies de pratique sur le terrain, et tient compte de l'analyse des activités de programme effectives par rapport à tous les objectifs et toutes les lignes de services qui se reflètent dans les programmes de pays en cours d'exécution. Partant, l'on a pu définir des types d'intervention pour chaque moteur qui en garantissent le succès et qui, considérées dans leur totalité, constituent une base solide pour l'efficacité et la durabilité des activités de développement.

39. Ainsi, s'agissant du moteur qui se rapporte à la promotion de l'égalité des sexes, le PNUD estime que les trois interventions suivantes sont essentielles :

a) Préconiser l'analyse des besoins des deux en tant que préalable ou élément principal, de la programmation des objectifs en matière de développement humain;

b) Faciliter la participation et la représentation des femmes dans les assemblées nationales et sous-nationales qui prennent des décisions ou influent sur les décisions prises par les pouvoirs publics et celles qui concernent l'allocation des ressources;

c) Donner aux femmes les moyens de se prendre en charge grâce à des engagements financiers et d'autres formes d'allocation de ressources.

40. Comme on peut le constater, il s'agit d'énoncés généraux et les spécialistes des politiques s'emploient à mettre au point des mesures particulières, étayées par les données d'expérience recueillies auprès des bureaux de pays, en vue de déterminer si le PNUD favorise réellement l'égalité des sexes dans le cadre de ses interventions au titre de toutes les lignes de services.

D. Indicateurs de résultats et renforcement des capacités opérationnelles

41. Comme mentionné au chapitre II, la question des capacités opérationnelles constitue depuis plusieurs années un sujet de préoccupation constante pour le PNUD. Les plans d'action de l'Administrateur pour 2000-2003 (DP/2000/8) mettent en lumière la nécessité pour le PNUD d'évoluer et de s'adapter s'il veut continuer à trouver des solutions efficaces aux nouveaux problèmes de développement qui se profilent à l'aube du nouveau millénaire. Pour la première fois, le plan de financement pluriannuel, 2004-2007, établit un lien théorique entre la question des capacités et la qualité des services que délivre l'organisation. Il présente une stratégie claire pour créer ou renforcer les capacités existantes dans certains domaines, en vue de promouvoir et de conserver les résultats de base obtenus pour chacune des 30 lignes de services. Ces domaines sont les suivants : a) assurer des services fondés sur le savoir, et b) faire en sorte que les activités de développement soient plus efficaces. Le document relatif au PFP décrit dans le détail les initiatives stratégiques ciblées qui ont été choisies à cet effet.

42. Les succès remportés par le PNUD dans le renforcement des capacités opérationnelles seront mesurés grâce à des indicateurs particuliers pour chaque initiative stratégique. Ces indicateurs rendront compte de l'évolution des opérations sur le plan quantitatif ainsi que des changements souhaités sur le plan des comportements. Dans le domaine des services fondés sur le savoir, les capacités du PNUD seront mesurées à quatre niveaux : a) la manière dont les domaines de pratique s'implantent dans l'organisation; b) le rôle des centres de contact sous-régionaux dans l'établissement de politiques de pointe et la fourniture de services d'appui de fond; c) les investissements dans l'apprentissage et la formation; et d) l'efficacité du nouveau système de planification des ressources. S'agissant du second domaine couvert par la stratégie, les améliorations constatées sur le plan de l'efficacité et des résultats seront évaluées grâce à des indicateurs quantitatifs et des sondages, afin de connaître les incidences des nouveaux services d'appui régionaux, de suivre les améliorations des prestations du point de vue des destinataires et l'augmentation de la productivité, ainsi que les améliorations apportées à la gestion des ressources humaines et financières.

E. Indicateurs de résultats et renforcement des partenariats à l'intérieur et en dehors du système des Nations Unies

43. Le dernier ensemble de mesures concerne les stratégies adoptées pour établir des partenariats efficaces avec le système des Nations Unies et la société civile, le secteur privé, les médias, les partenaires du développement et d'autres parties prenantes. Il convient de rappeler que le premier PFP, qui portait sur 2000-2003, a permis de centrer les programmes de pays sur les réalisations du développement et, partant, a mis en lumière l'importance des partenariats en matière de gestion. Au cours de la période 2000-2003, les bureaux de pays ont été invités à formuler leurs stratégies de partenariat en fonction des résultats escomptés, les approches évoluant à mesure que l'organisation affinait sa conception des stratégies de partenariat à l'échelon des pays. L'information recueillie à ce sujet n'a malheureusement pas été d'une grande utilité aux divers usagers qui y ont eu accès au sein de l'organisation. De fait, ce qui devait servir de renseignements de gestion stratégique sur les parties prenantes aux échelons local et international, dans l'optique d'un partage des priorités, s'est souvent transformé en une liste figée des activités des uns et des autres, qui n'avait guère de valeur sur le plan du contrôle ou de la responsabilité.

V. Cadre de suivi du PFP 2004-2007 mis en place par le PNUD à l'intention du Conseil d'administration

46. Le PNUD continuera à rendre compte au Conseil d'administration des résultats du PFP dans deux Rapports annuels axés sur les résultats (RAAR) qui porteront respectivement sur 2004 et 2005 et seront présentés pour examen au Conseil à la session annuelle suivant chacune de ces deux années. Une évaluation globale des résultats obtenus au cours de la période 2004-2006 sera présentée au Conseil à sa session annuelle de 2007 sous forme d'un rapport sur le PFP, ce qui permettra de connaître l'opinion du Conseil et de prendre connaissance de ses directives à ce sujet avant de commencer à préparer le troisième PFP, à savoir le PFP 2008-2011.

47. La structure et la présentation du RAAR et du PFP seront étroitement conformes aux critères d'efficacité en matière d'organisation énoncés dans le PFP lui-même. Vu son angle d'approche plus global, le RAAR servira de rapport de synthèse, ce qui permettra de rationaliser davantage la documentation présentée au Conseil d'administration. De manière générale, les résultats dont il sera fait état dans les deux documents seront analysés comme suit :

a) État récapitulatif des résultats par rapport aux principaux objectifs stratégiques du PFP (1 page);

b) Analyse des résultats par objectif et par ligne de services du PFP (2-3 pages) et par facteur d'efficacité des activités de développement, notamment des partenariats considérés en tant que moyens d'atteindre les objectifs de développement (1 page par facteur);

c) Analyse des résultats concernant le renforcement des capacités d'organisation propres à donner plus d'efficacité aux activités de développement (2-3 pages); et

d) Analyse des ressources et des dépenses afférentes aux programmes et aux activités opérationnelles conformément au cadre intégré de gestion des ressources (2-3 pages).

48. On trouvera ci-après une brève description du contenu de chacune de ces catégories.

A. État récapitulatif des résultats par rapport aux principaux objectifs stratégiques du PFP

49. Ainsi qu'il ressort du chapitre III, les RAAR et le rapport sur le PFP contiendront des informations stratégiques de synthèse chiffrées, accompagnées d'une brève description des principales tendances qui s'en dégagent et des conclusions qu'on peut en tirer, afin que le Conseil d'administration puisse déterminer dans quelle mesure les principaux objectifs du PFP ont été atteints en répondant aux questions ci-après :

a) Dans quelle mesure l'organisation a-t-elle atteint l'objectif de centrage stratégique défini par le PFP?

b) L'aide du PNUD aux pays de programme leur a-t-elle permis d'atteindre un seuil critique de résultats et est-elle à l'origine des résultats les plus importants?

c) Dans quelle mesure le PNUD parvient-il à faciliter la constitution de partenariats et à coordonner les activités des partenariats existants pour obtenir les résultats visés?

La plupart des données indiquées dans la présente section seront présentées sous une forme chiffrée mais seront accompagnées d'une brève description des principales tendances et conclusions.

50. Pour évaluer le degré de *centrage stratégique* atteint, les rapports soumis au Conseil d'administration présenteront les résultats globaux obtenus dans les domaines correspondant aux lignes de services du PFP, accompagnés des taux de réussite correspondants. Le PNUD pourra ainsi avoir une meilleure idée de son influence et de son efficacité dans les domaines où il est censé utiliser au mieux son avantage comparatif et, par là même, mieux parvenir à répondre à la demande des pays, à mobiliser des ressources supplémentaires et à s'acquitter de son mandat. Le nombre et la nature des résultats des programmes de pays dans des domaines autres que les lignes de services prescrites par le PFP et les principaux domaines de résultat indiqueront dans quelle mesure l'organisation a bien ou mal utilisé ses ressources et dans quels domaines elle doit prendre des mesures pour affiner son profil et améliorer le positionnement de ses programmes. De même, une demande importante et observable de ses services dans les domaines autres que les lignes de services et principaux domaines de résultat pourra signifier qu'elle a intérêt à réviser ses programmes ou à les ajuster pour répondre à la demande des pays.

51. Bien que tous les objectifs poursuivis par les bureaux de pays dans les programmes de pays aient une dimension stratégique, il arrive souvent que certains revêtent une importance plus déterminante que les autres pour les pays de programme. Ainsi qu'il ressort du rapport sur le PFP 2000-2003, l'évaluation de l'*importance critique* des résultats à l'aide des informations fournies directement par les représentants résidents permet de recenser des résultats notables qui, à terme,

peuvent avoir un effet positif sensible en matière de développement. Le mécanisme de suivi proposé, qui s'inspire de ces considérations, donnera lieu à une analyse quantitative et qualitative des résultats considérés comme particulièrement déterminants pour les pays de programme, analyse qui sera accompagnée de données financières indiquant dans quelle mesure l'organisation se sert de ses ressources pour obtenir des résultats dans les domaines de centrage stratégique par opposition aux autres domaines et quelles ressources elle doit investir pour que ces résultats soient déterminants.

52. Comme le montre bien l'expérience acquise pendant la première période du PFP, pour que le PNUD puisse contribuer de manière tangible à l'obtention d'un résultat, il doit absolument faire preuve d'efficacité en ce qui concerne les partenariats. L'évaluation des activités qu'il mène pour faciliter la création de *partenariats* productifs et en coordonner les activités permettra d'expliquer, sous forme d'un bref résumé, dans quelles lignes de services il se montre efficace et quels types de résultats il obtient, et de tirer des enseignements de la création de partenariats.

B. Analyse des résultats par objectif et ligne de services du PFP et par facteur d'efficacité des activités de développement

53. On procèdera à cette rubrique à une analyse des résultats des programmes de pays, regroupés en fonction de leur contribution aux résultats de base dont les bureaux de pays devront rendre compte pour chaque ligne de services. Comme cela a été expliqué plus haut, le regroupement des résultats en fonction de ce critère permettra de faire des comparaisons, de procéder à des regroupements et de procéder à des analyses plus fines que celles qu'autorisent les méthodes actuelles. De même, comme les résultats essentiels ont été définis pour que l'on puisse savoir pour quels résultats le PNUD joue un rôle relativement déterminant, l'analyse, dans chaque pays de programme, des progrès observables (ou autres) réalisés peut apporter des enseignements précieux pour l'organisation. Il sera également rendu compte, pour analyser les résultats, des activités de sensibilisation et des interventions « douces », ainsi que des analyses thématiques, dont les thèmes sont identiques à ceux des fonds d'affectation spéciale thématiques. Une telle évaluation, concrète et plus nuancée, des objectifs et des lignes de services du PFP, devrait permettre de formuler à l'intention du Conseil d'administration, dans les RAAR et le rapport sur le PFP, des recommandations plus faciles à appliquer concernant les changements d'orientation.

54. La prise en compte par le PNUD des cinq facteurs d'efficacité des activités de développement dans ses futurs programmes de pays fera l'objet d'un suivi. Toute recommandation de changement d'orientation à laquelle donnera lieu ce suivi et qui relèvera de la compétence du Conseil d'administration sera portée à l'attention du Conseil dans les RAAR et le rapport sur le PFP.

55. On évaluera l'efficacité du PNUD dans l'utilisation des partenariats à l'aide des données figurant dans le récapitulatif de suivi. Cette évaluation, qui portera essentiellement sur ses réalisations dans ce domaine et les difficultés auxquelles il se heurte pour rendre ses partenariats relatifs aux OMD plus productifs, mettra en lumière ses innovations et recensera les obstacles internes et autres qui l'empêchent de continuer à progresser.

C. Analyse des résultats concernant le renforcement des capacités d'organisation propres à donner plus d'efficacité aux activités de développement

56. On se servira de données quantitatives et qualitatives pour déterminer dans quelle mesure le PNUD atteint les principaux objectifs qu'il s'est fixés en vue de dispenser des services de développement pertinents et recherchés. Ces données seront extraites de divers instruments, à savoir : le tableau de bord équilibré, les enquêtes annuelles sur le PNUD (enquête mondiale sur le personnel, enquête sur les produits et services du siège et enquête sur les partenariats) et le plan de gestion annuel de l'organisation, qui recense les initiatives d'appui au PFP devant faire l'objet d'une attention particulière des dirigeants. Le RAAR contiendra des données brutes et les analysera sous une forme qui permettra au Conseil d'administration de voir quelles tendances s'en dégagent et de décider en toute connaissance de cause s'il y a lieu d'adopter des mesures correctives.

D. Analyse des ressources et des dépenses afférentes aux programmes et aux activités opérationnelles

57. Au titre de cette rubrique, le PNUD présentera au Conseil d'administration un aperçu général de la manière dont il a utilisé ses ressources au cours de l'année à l'examen (dans le cas des RAAR) ou au cours de la période 2004-2006 (dans le cas du rapport sur le PFP). Les données sur les dépenses seront ventilées par objectif, ligne de services, source de fonds (budget ordinaire, cofinancement des donateurs, ressources nationales, notamment) et catégorie de ressource (appui au programme, gestion et administration et appui aux activités opérationnelles de l'ONU) et des données de synthèse sur les dépenses afférentes aux opérations internes seront fournies (des informations plus détaillées sur ce point seront soumises au Conseil d'administration dans les rapports périodiques sur l'exécution du budget biennal, que l'on doit considérer comme allant de pair avec les RAAR et le rapport sur le PFP).

VI. Sources et vérification des données utilisées dans les rapports

58. La principale source des données utilisées dans les analyses et les rapports soumis au Conseil d'administration au cours de la première période du PFP était le rapport annuel axé sur les résultats (RAAR) que les bureaux de pays établissent tous les ans. Le regroupement des résultats de fond et des résultats opérationnels dans un seul cadre intégré prescrit par le PFP 2004-2007, la définition plus claire et plus précise de tous les résultats à atteindre au cours de cette période, la prise en compte de ces résultats-cibles dans les instruments de planification des unités administratives et dans les instruments de programmation, d'évaluation et de suivi, la redéfinition de la fonction d'audit au PNUD, qui portera désormais davantage sur les modalités de programmation et de gestion liées aux résultats – toutes ces nouvelles dispositions montrent que l'orientation des politiques axée sur les résultats gagne de plus en plus de terrain au PNUD.

59. Toutes les enquêtes menées par le PNUD depuis quelques années, notamment auprès des clients (enquête sur les partenariats, enquête mondiale sur le personnel, enquête des bureaux de pays sur les produits et services du Siège), constituent une autre source importante de données utilisables dans les rapports sur le PFP.

60. Conformément au PFP 2004-2007, le PNUD utilisera donc tous les rapports et toutes les sources de données internes (dont les RAAR établis par les pays, le tableau de bord équilibré, les rapports de suivi, les rapports d'évaluation et d'audit, les états financiers et les enquêtes) pour rendre compte au Conseil d'administration de ses progrès dans la poursuite de ses objectifs. La mise en service, au début 2004, du nouveau système de planification des ressources devrait faciliter la diffusion de l'information à l'intérieur de l'organisation. La comparaison des informations sur telle ou telle question provenant de diverses sources pourra également aider à définir les problèmes de méthode et à arrêter les modifications à apporter aux instruments de contrôle interne.

61. On rappellera que les informations que les bureaux de pays font figurer dans leurs RAAR annuels résultent pour l'essentiel de l'évaluation de leurs travaux, qui peut être faussée par des a priori. L'utilisation simultanée d'autres sources de données internes, outre qu'elle enrichit la description des résultats, peut permettre de déterminer si ces informations sont fiables et, dans la négative, de définir les domaines dans lesquels il y a lieu de poursuivre les recherches. Les résultats de tous les programmes de pays seront de toute façon vérifiés directement, une fois au moins au cours de chaque cycle du PFP, à l'aide d'un audit renforcé, bien que le recours à l'auto-évaluation et la mise en pratique des enseignements tirés doivent aboutir à renforcer le cercle vertueux planification-mise en oeuvre-suivi-planification dont il a été question plus haut.

VII. Conclusion

62. Les propositions présentées dans le présent document concernant la manière de rendre compte au Conseil d'administration des résultats du PFP 2004-2007 s'expliquent par le fait que le Conseil a confirmé qu'il voyait dans le PFP le principal document directif et l'instrument stratégique de gestion du PNUD, traitant à la fois des questions de fond et des aspects opérationnels de ses activités. Ces propositions devraient permettre à l'organisation, grâce aux notions et aux méthodes particulièrement novatrices qu'elles préconisent, de surmonter les difficultés liées au regroupement et à l'attribution des résultats et, par là-même, d'évaluer en permanence sa contribution au développement. Elles recommandent, pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés, le recours à des indicateurs et à des tests, qui, s'ils sont entérinés par le Conseil d'administration, pourront fournir les informations nécessaires à l'application de toutes les règles de gestion et de contrôle en vigueur et donc renforcer la responsabilisation et l'orientation des politiques axée sur les résultats à tous les niveaux de l'organisation.

63. L'Administrateur invite le Conseil d'administration à entériner les propositions contenues dans le présent document.