

**EXÉCUTION NATIONALE DES PROJETS
DE COOPÉRATION TECHNIQUE**

Préparé par

*Mohamed Mounir Zahran
Papa Louis Fall*

Corps commun d'inspection

Genève, 2008



Nations Unies

JIU/REP/2008/4

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**EXÉCUTION NATIONALE DES PROJETS
DE COOPÉRATION TECHNIQUE**

Préparé par

*Mohamed Mounir Zahran
Papa Louis Fall*

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève, 2008

GE.09-00229

RÉSUMÉ

Exécution nationale des projets de coopération technique

JIU/REP/2008/4

Objectifs

Examiner l'évolution de l'exécution nationale (NEX) et le recensement et la diffusion des enseignements et des meilleures pratiques issues de cette expérience, ainsi que des questions connexes touchant notamment le suivi et l'évaluation.

Principales constatations et conclusions

Le contexte

- Un certain nombre de questions essentielles ont été identifiées en tant que pierres d'achoppement pour la mise en œuvre des projets et programmes relevant de l'exécution nationale. Les organismes du système des Nations Unies ne définissent pas tous de la même manière l'exécution nationale, ni les termes exécution et réalisation, différences qui sont source de confusion et de malentendus concernant cette modalité. Les organismes du système des Nations Unies sont régis par des directives et procédures pour la réalisation des projets NEX. La NEX est censée devenir la règle pour la mise en œuvre des activités de coopération. Certains organismes du système réservent néanmoins leur droit d'utiliser cette modalité de manière limitée, voire de ne pas l'utiliser du tout.
- Un précédent rapport du Corps commun d'inspection (CCI) intitulé «Exécution nationale des projets» (JIU/REP/1994/9) soulignait les difficultés et problèmes rencontrés dans la mise en pratique de la NEX, notamment le manque de coopération et de coordination entre partenaires et la faible participation des institutions spécialisées, à tous les niveaux du processus. Des progrès ont certes été enregistrés depuis mais il subsiste des domaines dans lesquels un renforcement s'impose pour que la NEX puisse être mise en œuvre de manière efficiente, efficace et moins coûteuse.

Le fonctionnement de l'exécution nationale

- Les Inspecteurs ont noté que le fait de lier les ressources extrabudgétaires à des fins précises a dans bien des cas limité la capacité des organisations à réagir à l'évolution des priorités de développement des pays bénéficiaires, aboutissant dans certains cas à un déséquilibre dans la répartition géographique des dépenses consacrées à la NEX. Par ailleurs, la difficulté de prévoir le montant des fonds qui seront consacrés à l'appui aux projets financés par des contributions volontaires complique le processus de planification, faute d'indication claire quant au montant des ressources qui seront disponibles pour financer les projets dans un cycle de planification pluriannuel.
- La formation est perçue, entre autres, comme un type d'activité de développement des capacités. Des contraintes ont été identifiées en ce qui concerne la réalisation des programmes de formation, notamment l'absence d'une définition claire du but de la formation en tant qu'outil au service de la réalisation des produits et résultats du projet. De l'avis des Inspecteurs, des efforts supplémentaires devraient être faits pour renforcer les capacités des institutions publiques du pays bénéficiaire et améliorer le secteur professionnel public.

- L'une des difficultés fondamentales qui ont été identifiées en ce qui concerne l'exécution/réalisation des projets et programmes NEX a trait à la nécessité de voir dans la société civile, notamment les organisations non gouvernementales (ONG), des entités d'exécution/partenaires de réalisation du développement. Les ONG, qui sont plus proches des communautés de base, ont des compétences utiles à apporter pour ce qui est de traiter un problème concret mais certains gouvernements et organisations bénéficiaires craignent que les ONG ne cherchent à imposer leur propre agenda. À cet égard, les Inspecteurs estiment que les ONG devraient être utilisées, le cas échéant, en tant que complément, et non pas de substitut, à l'action des gouvernements.
- L'audit, le suivi et l'évaluation sont des fonctions qui doivent être renforcées. Les rapports d'audit sur la NEX n'étaient pas toujours conformes aux normes internationales en la matière. Dans certains cas, ils n'étaient pas accompagnés des pièces justificatives requises ou contenaient des éléments contradictoires. Cette situation a conduit dans certains cas le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU à assortir son opinion de réserves. S'agissant du suivi et de l'évaluation de la NEX, les Inspecteurs ont relevé que, dans certains cas, l'administrateur du projet NEX procédait à la place du gouvernement au suivi et à l'évaluation, alors même qu'aux termes de la résolution 56/201 de l'Assemblée générale, relative à l'examen biennal des activités opérationnelles, ces fonctions devraient être conduites par les gouvernements.

Les difficultés

- Des difficultés d'ordre tant interne qu'externe ont été identifiées en ce qui concerne la NEX. Pour y faire face, il faut plus de cohérence entre les divers organismes du système des Nations Unies, notamment plus de simplification et d'harmonisation de leurs règles et procédures au niveau des sièges afin de réaliser les synergies et la cohérence nécessaires à la mise en œuvre de la NEX sur le terrain.
- En ce qui concerne le rôle des commissions régionales des Nations Unies, il convient de ne pas en sous-estimer l'importance. Leur connaissance des échelons régional et sous-régional devrait être mise à profit pour la préparation de la programmation par pays, en particulier au niveau de la planification, de la mise en œuvre et du suivi des projets relevant de l'exécution nationale, s'agissant surtout des projets transfrontières. À cet égard, les organismes du système des Nations Unies devraient faire appel au Mécanisme de coordination régionale pour faciliter la promotion d'actions conjointes et promouvoir la NEX au niveau régional.

Conclusions

- L'existence d'institutions gouvernementales fiables constitue un prérequis pour assurer la viabilité des projets NEX. De ce fait, la conduite par les gouvernements de l'exécution des programmes et projets nécessite que les partenaires de réalisation assument une part plus importante des risques et fassent constamment rapport sur leur action. Ils devraient atténuer les risques en favorisant l'adoption de politiques nationales saines qui favorisent la responsabilisation et renforcent les capacités. Les enseignements et les meilleures pratiques tirés de l'expérience dans la mise en œuvre de la NEX devraient être largement partagés et diffusés parmi les organismes du système des Nations Unies.

Recommandations à l'intention des organes délibérants

- L'Assemblée générale devrait, dans le cadre de l'examen triennal des activités opérationnelles qui doit avoir lieu au cours de sa soixante-cinquième session, sur la base du rapport présenté par le Secrétaire général, inviter le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination à coordonner la mise en conformité avec les dispositions de ses résolutions, notamment la résolution 62/208 par laquelle elle a érigé l'exécution nationale (NEX) en règle pour la mise en œuvre des activités opérationnelles.
- Il conviendrait que l'Assemblée générale et les organes délibérants des autres organisations pertinentes réitèrent que les donateurs devraient fournir moins de contributions extrabudgétaires assorties de conditions, notamment pour le financement de l'exécution nationale, afin de réaliser les priorités des pays bénéficiaires et d'introduire plus de souplesse, de prévisibilité et d'équilibre géographique dans le financement de la NEX.
- L'Assemblée générale, dans le cadre de son examen triennal des activités opérationnelles qui doit avoir lieu au cours de sa soixante-cinquième session, et les organes délibérants des autres organisations pertinentes devraient aider les gouvernements bénéficiaires à renforcer leurs capacités dans le domaine de la comptabilité et de l'audit, par une formation ciblée si nécessaire, pour leur permettre d'atteindre les normes internationales.
- L'Assemblée générale, dans le cadre de ses prochaines délibérations sur l'examen triennal des activités opérationnelles, devrait envisager d'introduire dans les programmes de pays un suivi et une évaluation plus rigoureux de l'exécution nationale, en particulier et en tant que de besoin dans les plans d'action pour la mise en œuvre des programmes de pays, sous la conduite d'ensemble du gouvernement bénéficiaire et, si nécessaire, avec le concours des organismes du système des Nations Unies.
- L'Assemblée générale, dans le cadre de l'examen triennal des activités opérationnelles, et le Conseil économique et social devraient prier les organismes du système des Nations Unies de renforcer la coordination avec le système des coordonnateurs résidents et le Mécanisme de coordination régionale afin d'y introduire la perspective régionale et d'établir des synergies entre les programmes régionaux, sous-régionaux et nationaux, en s'intéressant en particulier aux projets transfrontières.

TABLE DES MATIÈRES

| | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|--|--------------------|-------------|
| RÉSUMÉ | | iii |
| SIGLES ET ABRÉVIATIONS | | ix |
| I. INTRODUCTION | 1 – 7 | 1 |
| II. LE CONTEXTE | 8 – 25 | 2 |
| A. Les principaux enjeux de l'exécution nationale..... | 8 – 20 | 2 |
| B. Le précédent rapport du Corps commun d'inspection sur l'exécution nationale des projets..... | 21 – 25 | 8 |
| III. LE FONCTIONNEMENT DE L'EXÉCUTION NATIONALE | 26 – 79 | 9 |
| A. Planification et conception..... | 26 – 60 | 9 |
| B. Les arrangements relatifs à l'exécution et à la réalisation | 61 – 65 | 18 |
| C. Audit, suivi et évaluation | 66 – 79 | 20 |
| IV. DIFFICULTÉS RENCONTRÉES | 80 – 102 | 24 |
| A. Facteurs internes et externes | 80 – 90 | 24 |
| B. La dimension régionale..... | 91 – 102 | 26 |
| V. CONCLUSIONS | 103 – 105 | 28 |
| Annexes | | |
| I. Politiques dans lesquelles s'inscrit l'exécution nationale | | 31 |
| II. Vue d'ensemble des décisions que les organisations participantes auront à prendre pour donner suite aux recommandations du CCI..... | | 33 |
| Figures | | |
| 1. Réaménagement des termes «exécution» et «réalisation» | | 4 |
| 2. Évolution des dépenses de coopération technique et des dépenses de NEX, 2004-2007..... | | 10 |
| 3. Dépenses de NEX du PNUD, par bureau régional pour les projets bénéficiant de l'assistance du PNUD (2004-2007) | | 12 |
| 4. Dépenses de NEX, par division dans les projets bénéficiant de l'assistance du FNUAP (2004-2007) | | 12 |
| 5. Dépenses de NEX, par bureau régional dans les projets bénéficiant de l'assistance de l'UNICEF (2004-2007)..... | | 13 |

TABLE DES MATIÈRES (suite)

| | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| Tableaux | |
| 1. Les définitions de l'exécution nationale..... | 3 |
| 2. Définitions de l'exécution et de la réalisation | 5 |
| 3. Dépenses de coopération technique et dépenses de NEX, 2004-2007 | 11 |
| 4. Dispositifs d'exécution et de réalisation..... | 19 |

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

| | |
|--------|--|
| AIEA | Agence internationale de l'énergie atomique |
| BAfD | Banque africaine de développement |
| BCAH | Bureau de la coordination des affaires humanitaires (ONU) |
| BCP | Bilan commun de pays |
| BSCI | Bureau des services de contrôle interne |
| CAC | Comité administratif de coordination |
| CCI | Corps commun d'inspection |
| CCQPO | Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations |
| CCS | Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination |
| CEA | Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique |
| CEE | Commission économique des Nations Unies pour l'Europe |
| CEPALC | Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes |
| CESAO | Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale |
| CESAP | Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique |
| CNUCED | Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FNUAP | Fonds des Nations Unies pour la population |
| GNUD | Groupe des Nations Unies pour le développement |
| HACT | Approche harmonisée des remises d'espèces |
| HCDH | Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme |
| HCR | Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés |
| IPSAS | Normes comptables internationales pour le secteur public |
| NEPAD | Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique |
| NEX | Exécution nationale |
| OACI | Organisation de l'aviation civile internationale |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OIG | Organisation intergouvernementale |

| | |
|-------------|---|
| OIT | Organisation internationale du Travail |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le développement |
| OMI | Organisation maritime internationale |
| OMM | Organisation météorologique mondiale |
| OMPI | Organisation mondiale de la propriété intellectuelle |
| OMS | Organisation mondiale de la santé |
| OMT | Organisation mondiale du tourisme |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONUDC | Office des Nations Unies contre la drogue et le crime |
| ONUDI | Organisation des Nations Unies pour le développement industriel |
| ONU-Habitat | Programme des Nations Unies pour les établissements humains |
| PAM | Programme alimentaire mondial |
| PEID | Petits États insulaires en développement |
| PMA | Pays les moins avancés |
| PNUAD | Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PNUE | Programme des Nations Unies pour l'environnement |
| RBB | Budgétisation axée sur les résultats |
| RBM | Gestion axée sur les résultats |
| UA | Union africaine |
| UIT | Union internationale des télécommunications |
| UNESCO | Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| UNOPS | Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets |
| UNRWA | Office de secours et travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient |
| UNSAS | Normes comptables du système des Nations Unies |
| UPU | Union postale universelle |

I. INTRODUCTION

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2008, le Corps commun d'inspection (CCI) a procédé à un bilan à l'échelle du système des Nations Unies de l'exécution nationale (NEX) des projets de coopération technique dans les organisations dudit système. L'idée de ce bilan avait été proposée par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et par le Comité des Commissaires aux comptes de l'ONU.

2. L'Assemblée générale a engagé depuis les années 70 un processus de restructuration du système des Nations Unies en vue d'améliorer la capacité de celui-ci à régler de manière efficace les problèmes de la coopération économique internationale pour le développement, l'objectif étant d'éliminer l'inégalité dont souffrent des pans entiers de l'humanité et d'accélérer le développement des pays en développement¹. Parmi ces initiatives, le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a introduit la notion d'exécution nationale, initialement assimilée à l'exécution par les gouvernements, dans sa décision 76/57 du 2 juillet 1976. Par la suite, l'Assemblée générale, dans sa résolution 47/199 du 22 décembre 1992, a réitéré que l'exécution nationale devrait être la règle pour les programmes et projets financés par le système des Nations Unies.

3. En tant que modalité d'exécution des projets et programmes de coopération technique, la NEX vise à réaliser: a) une plus grande autonomie nationale par une utilisation efficace et une gestion améliorée des capacités et des compétences techniques institutionnelles et individuelles nationales; b) une durabilité accrue des programmes et projets de développement par une plus grande maîtrise des activités de développement et un engagement plus fort dans ce domaine aux niveaux national et local; et c) une réduction du volume de travail et une intégration aux programmes nationaux par un recours accru aux systèmes et procédures nationaux appropriés².

4. Ce bilan couvrait un certain nombre de départements et de bureaux au sein du système des Nations Unies, notamment le Département des affaires économiques et sociales, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) de l'ONU, le Conseil des chefs de secrétariat du système des Nations Unies pour la coordination (CCS), le Comité des Commissaires aux comptes, les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies et d'autres entités du système³, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), ainsi que les commissions régionales des Nations Unies. Conformément aux

¹ Voir résolutions suivantes de l'Assemblée générale: 3172 (XXVIII) du 17 décembre 1973; 3343 (XXIX) du 17 décembre 1974, 3201 (S-VI) et 3202 (S-VI) du 1^{er} mai 1974, 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974, 3362 (S-VII) du 16 septembre 1975 et 32/197 du 20 décembre 1977.

² «National execution and implementation arrangements», Comité administratif de coordination (CAC), approuvé au nom du CAC par le Comité consultatif sur les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) à sa treizième session, New York, septembre 1998. Voir également «National execution: promises and challenges», Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique, PNUD, New York, 1995.

³ La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le PNUD, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), le Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), l'Agence de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), l'Union postale universelle (UPU), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et l'Organisation météorologique mondiale (OMM).

normes et procédures internes du CCI et à ses procédures de travail, la méthode adoptée pour établir le présent rapport comportait une étude préliminaire de la documentation pertinente, des questionnaires⁴, des entretiens menés à Santiago, Genève, Vienne, New York, Addis-Abeba et New Delhi avec des responsables des organisations participantes et des représentants des Gouvernements de l'Autriche, pays donateur, de l'Éthiopie, pays bénéficiaire net, et de l'Inde, pays à la fois donateur et bénéficiaire, ainsi que d'une analyse approfondie. Les observations des organisations participantes sur le projet de rapport ont été prises en compte dans la version finale de ce dernier.

5. Conformément à l'article 11.2 du statut du CCI, la version finale du rapport a été mise au point après consultation entre les Inspecteurs pour que ses conclusions et recommandations soient validées collectivement.

6. Pour faciliter le traitement du rapport, l'application de ses recommandations et leur suivi, l'annexe II contient un tableau qui indique si le rapport est présenté aux organisations concernées pour information ou pour suite à donner. Le rapport précise quelles recommandations sont pertinentes pour chaque organisation et si les recommandations appellent une décision de l'organe délibérant ou directeur de l'organisation ou si le chef de secrétariat de celle-ci peut lui donner suite.

7. Les Inspecteurs souhaitent remercier tous ceux qui les ont aidés à établir le présent rapport, en particulier toutes les personnes qui ont participé aux entretiens et qui les ont si aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et de leur expertise.

II. LE CONTEXTE

A. Les principaux enjeux de l'exécution nationale

Terminologie qui a cours dans l'exécution nationale

Exécution nationale (NEX)

8. L'Assemblée générale, dans sa résolution 47/199 relative à l'examen triennal des activités opérationnelles, a introduit la notion d'exécution gouvernementale/nationale et, dans une résolution ultérieure, a fourni les directives générales et fixé la portée de la mise en œuvre opérationnelle de NEX. Les textes les plus récents révèlent que cette modalité retient de plus en plus l'attention et que sa portée s'est élargie au fil des ans. (L'annexe I recense les textes qui définissent le contexte dans lequel s'inscrit l'exécution nationale.)

9. En 1998, des dispositions relatives à l'exécution et la réalisation nationales⁵ ont été publiées en tant que directives communes pour la NEX à l'intention des organismes du système des Nations Unies, comprenant une définition de l'exécution nationale.

⁴ Vingt-quatre questionnaires ont été adressés à des organismes du système des Nations Unies, 14 ont répondu au questionnaire, 6 ont répondu qu'ils ne pratiquaient pas la NEX et 4 n'ont pas répondu.

⁵ Dispositions relatives à l'exécution et la réalisation nationales, Comité administratif de coordination (CAC) approuvées au nom du CAC par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) à sa treizième session, New York, septembre 1998.

10. Dans le cadre du présent examen, les Inspecteurs ont constaté l'existence de différentes définitions de la NEX. Deux «définitions» sont actuellement utilisées (voir le tableau 1 ci-dessous sur les définitions de l'exécution nationale), l'une, adoptée en 1998 et appliquée actuellement, entre autres, par l'UNICEF et l'autre, établie par le PNUD et qui sert de référence aux autres fonds et programmes tels que le FNUAP et par les institutions spécialisées⁶.

Tableau 1

Les définitions de l'exécution nationale

En 1998, le CAC a publié des dispositions relatives à l'exécution et la réalisation nationales pour le système des Nations Unies:

L'exécution nationale est une modalité de mise en œuvre des programmes et projets dans laquelle les entités nationales demeurent responsables au premier chef de la planification, de la formulation et de la gestion des programmes et projets appuyés ou financés par le système des Nations Unies ainsi que de la bonne fin des activités et de la réalisation des objectifs et des résultats. L'autorité nationale devient comptable de la formulation et de la gestion des programmes et projets par le pays de programme, en étroite coopération avec d'autres entités nationales ou du système des Nations Unies.

Quant au PNUD, la définition de l'exécution nationale est la suivante:

On entend par exécution nationale la gestion générale, par une entité nationale du pays intéressé habilitée à cet effet, des activités de programme du PNUD dans un pays de programme donné.

Source: Dispositions relatives à l'exécution et la réalisation nationales, Comité administratif de coordination (CAC), New York, septembre 1998; Règlement financier et Règles de gestion financière du PNUD, mai 2005.

11. Les Inspecteurs ont relevé également à cet égard que, dans certains cas, les sièges de certaines organisations n'ont pas catégoriquement tout recours à l'exécution nationale alors que leurs bureaux régionaux ou de pays confirmaient l'utilisation de cette modalité. À l'évidence, un surcroît de clarification de la définition de la NEX demeure donc nécessaire à l'échelle de l'ensemble du système des Nations Unies afin d'éviter ce type de confusion et les ambiguïtés qui en résultent. La plupart des fonds et programmes sont toutefois en meilleure position à cet égard et ont une compréhension claire de la définition de la modalité NEX.

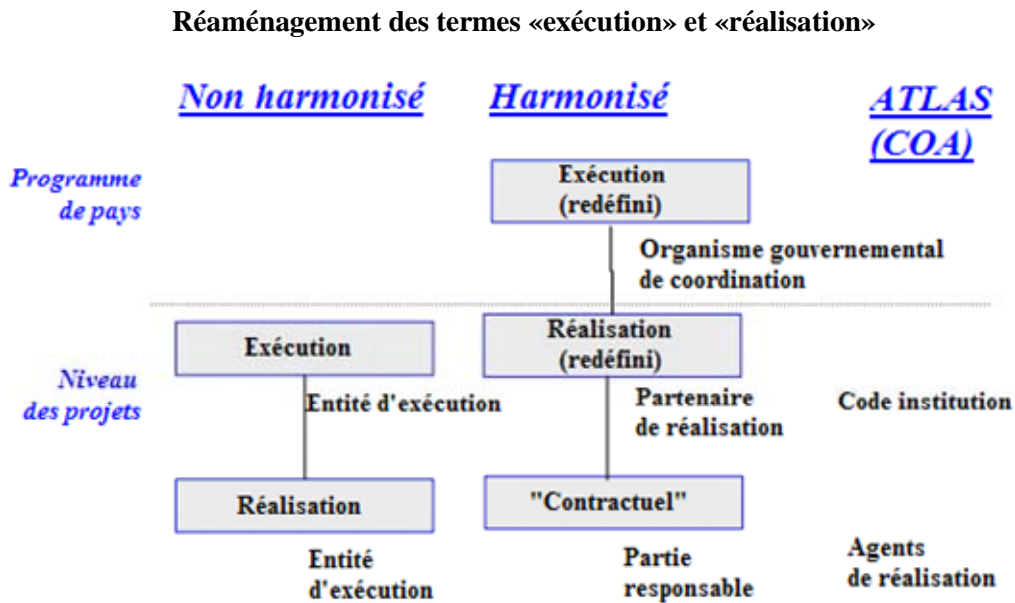
Exécution et réalisation

12. S'agissant des termes «exécution» et «réalisation», les organisations du système des Nations Unies butent sur un problème sémantique touchant la différence entre ces deux termes. Cette terminologie est confuse et, de ce fait, certaines organisations ont adopté l'un ou l'autre de ces deux termes pour décrire leurs activités opérationnelles sans établir une distinction appropriée entre les deux.

⁶ Le FNUAP a indiqué que la NEX avait été redéfinie de manière harmonisée avec le PNUD, ce qui apparaît dès 2004 dans les politiques de programmation par pays du FNUAP.

13. À ce propos, le PNUD et le FNUAP, en réponse à la résolution 56/201 de l'Assemblée générale dans laquelle cette dernière demandait l'harmonisation des règles et procédures en la matière, ont pris l'initiative d'établir pour les projets bénéficiant de l'assistance des Nations Unies de nouvelles directives de programmation qui redéfinissent la terminologie de la NEX et les procédures qui la régissent. L'exécution et la réalisation sont redéfinies dans le sens d'une pleine mise en œuvre des procédures de programmation commune par pays. Il y a lieu de noter que le terme «exécution» dans les processus de programmation non harmonisés a le même sens que le terme «réalisation» dans les processus de programmation harmonisés. (La figure 1 ci-dessous illustre ce réaménagement terminologique.)

Figure 1



Source: Programme and Projet Management Guide, Legal Framework, PNUD.

14. Ce réaménagement des termes a été effectué en 2005 pour les activités de programme du PNUD et du FNUAP mais n'est pas nécessairement connu de la plupart des autres organisations. À cet égard, étant donné que le PNUD était le principal mécanisme de financement de la coopération technique dans le système des Nations Unies, et qu'il se trouvait donc à l'avant-garde en matière de projets NEX, les Inspecteurs sont d'avis qu'il serait éminemment bénéfique d'étendre la même terminologie au reste des organisations du système des Nations Unies afin de résoudre le problème sémantique et d'avoir une compréhension commune claire des deux termes. Le tableau 7 ci-dessous indique les différentes définitions utilisées actuellement pour ces deux termes.

Tableau 2
Définitions de l'exécution et de la réalisation

| Processus de programmation non harmonisé | Processus de programmation harmonisé |
|--|--|
| <p>Le terme «réalisation» a été défini en 1993 par le Comité consultatif pour les questions de fond (CCQF)^a:</p> <p>Par réalisation, on entend l'achat et la fourniture des apports nécessaires au programme/projet et leur transformation en produits.</p> <p>Le terme «exécution» a été par la suite introduit par le PNUD^b:</p> <p>Par exécution, on entend la gestion générale des activités relatives à un programme donné du PNUD et l'acceptation de l'obligation de rendre compte à l'administrateur de l'utilisation effective des ressources du PNUD.</p> | <p>Comme suite à l'adoption du processus de programmation harmonisé par le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), les organismes membres du Comité exécutif (ExCom), à savoir le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et le PAM, le PNUD a redéfini en 2005 les termes «exécution» et «réalisation»^b:</p> <p>Par réalisation, on entend la mise en place et la gestion des activités de programme en vue d'obtenir des résultats précis, notamment l'achat et la fourniture d'apports aux activités de programme du PNUD et leur utilisation pour réaliser les produits inscrits dans le document signé par le PNUD et le partenaire de réalisation.</p> <p>Par exécution, on entend la maîtrise et la responsabilité générale des activités relatives à un programme donné du PNUD et l'acceptation de l'obligation de rendre des comptes quant à leurs résultats.</p> |

Source: ^a Dispositions relatives à l'exécution et la réalisation nationales (ACC/1993/10), annexe VII, p. 33.

^b Règlement financier et règles de gestion financière du PNUD, chap. H, art. 27, disposition 27.02.

15. Étant donné ce malentendu quant aux définitions des termes employés dans la NEX, les Inspecteurs sont franchement convaincus que la mise en œuvre de la recommandation suivante devrait améliorer l'efficacité de cette modalité.

Recommandation 1

Le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination devrait clarifier les définitions des termes employés dans l'exécution nationale (NEX) et communiquer cette clarification à tous les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies et autres partenaires de réalisation des programmes et projets NEX.

16. Il y a lieu de noter que la NEX concerne, à l'heure actuelle, les programmes et projets de pays. On a pu constater toutefois qu'un certain nombre d'organismes du système des Nations Unies accordent une place limitée à la NEX en tant que modalité de mise en œuvre de leurs programmes et projets. Par ailleurs, certains se réservent le droit de ne recourir à la NEX que

dans des proportions limitées, voire de ne pas y recourir du tout. L'une des raisons données par ces organismes est qu'ils ne transfèrent pas directement des fonds aux gouvernements bénéficiaires. D'autres organismes ont indiqué que tout en signant un accord avec le gouvernement qui est maître du projet, ils demeurent comptables, dans le cadre de leurs propres systèmes, de la gestion et de la comptabilisation des fonds qui transitent par la NEX.

17. Les Inspecteurs sont conscients de l'importance de la NEX en tant que moyen de renforcer les capacités nationales et d'accroître l'autonomie des pays et ils soulignent combien il est nécessaire que sa mise en œuvre soit la règle pour les activités opérationnelles, comme l'Assemblée générale l'a précisé dans ses résolutions pertinentes. L'application de la recommandation suivante devrait permettre d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de la NEX.

Recommandation 2

L'Assemblée générale, dans le cadre de l'examen triennal des activités opérationnelles auquel elle doit procéder au cours de sa soixante-cinquième session, devrait, sur la base d'un rapport que lui présenterait le Secrétaire général, inviter le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination à coordonner la conformité aux dispositions de ses résolutions, notamment la résolution 62/208 dans laquelle elle a considéré que l'exécution nationale doit être la règle pour la mise en œuvre des activités opérationnelles.

Harmonisation des directives relatives à la NEX dans les organisations du système des Nations Unies

18. Plusieurs directives ont été publiées en ce qui concerne la NEX pour les organismes du système des Nations Unies ainsi que pour les projets bénéficiant de l'assistance du PNUD. Les plus importantes d'entre elles sont les suivantes:

- En 1993, le Comité consultatif pour les questions de fond (CCQF) a introduit des directives concernant les dispositions relatives à l'exécution et la réalisation nationales, qui définissent l'exécution nationale et fournissent des principes directeurs⁷;
- En 1995, le PNUD a établi de nouveaux arrangements en matière de programmation, qui fournissaient des directives sur la NEX précisant les rôles des différents partenaires;
- En 1998, le Comité administratif de coordination (CAC)⁸ a introduit des directives communes sur les dispositions relatives à l'exécution et la réalisation nationales pour le système des Nations Unies⁹;
- En 1999, le PNUD a révisé les directives relatives aux nouveaux arrangements en matière de programmation afin de faciliter la mise en œuvre de la NEX;

⁷ Dispositions relatives à l'exécution et la réalisation nationales, rapport du Comité consultatif pour les questions de fond sur sa première session ordinaire de 1993 (ACC/1993/10), annexe VII, Genève, 16-19 mars 1993.

⁸ L'ancien Comité administratif de coordination (CAC) est devenu depuis le Conseil des chefs de secrétariat du système des Nations Unies pour la coordination (CCS).

⁹ Dispositions relatives à l'exécution et la réalisation nationales, approuvées au nom du Comité administratif de coordination (CAC) par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) à sa treizième session, New York, septembre 1998.

- En 2005, comme suite à la résolution 56/201 de l'Assemblée générale relative à l'examen triennal des activités opérationnelles imposant aux fonds, programmes et institutions spécialisés du système des Nations Unies de continuer de simplifier leurs règles et procédures¹⁰, les organismes membres du Comité exécutif du GNUM (PNUD, FNUAP, UNICEF et PAM) ont adopté de nouvelles procédures harmonisées sur la préparation et l'approbation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation et l'établissement de rapports pour les programmes NEX sur le terrain, à savoir les bilans communs de pays (BCP), les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), les documents de programme de pays, les plans d'action pour la réalisation des programmes de pays, les plans de travail annuels, les cadres de suivi et d'évaluation des PNUAD et l'approche harmonisée des remises de fonds (HACT)¹¹;
- En 2005 également, le PNUD et le FNUAP ont révisé le règlement financier et leurs règles de gestion financière comme suite à la résolution 56/201 de l'Assemblée générale appelant à l'harmonisation des modalités opérationnelles en stipulant les règles applicables au processus opérationnel, notamment la NEX;
- En 2008, le PNUD a publié ses politiques et procédures relatives aux programmes et aux opérations, qui contiennent des directives sur la gestion des projets et la gestion financière.

19. Les organismes du système des Nations Unies sont régis par différentes directives et procédures concernant la mise en œuvre de la NEX. Au niveau des sièges, le PNUD dispose de ses propres règlements et règles de gestion financière qui fournissent le cadre juridique de la mise en œuvre des projets NEX. L'UNICEF utilise les directives concernant les dispositions relatives à l'exécution et la réalisation nationales établies par le CAC. Le FNUAP utilise ses propres directives, qui sont alignées sur celles du PNUD, et les institutions spécialisées et autres entités du système des Nations Unies disposent de directives distinctes pour la mise en œuvre de leurs projets de coopération technique mais n'ont pas de directives portant spécifiquement sur les projets NEX ou d'autres modalités.

20. Les Inspecteurs sont fermement convaincus que dans un souci de cohérence à l'échelle de l'ensemble du système, il faut d'urgence harmoniser les règles et procédures régissant la mise en œuvre de la NEX entre les organismes du système des Nations Unies. La recommandation suivante devrait permettre d'accroître l'efficacité de la mise en œuvre de la NEX.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies, en leur qualité de membres du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, devraient d'urgence harmoniser les directives relatives à l'exécution nationale (NEX) par l'entremise du Comité de haut niveau sur la gestion, du Comité de haut niveau sur les programmes et du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM), afin que ces directives puissent être applicables à tous les partenaires de réalisation de la NEX, dans le cadre de la cohérence de l'ensemble du système et de l'initiative «Unis dans l'action».

¹⁰ A/56/201, par. 60 et 61.

¹¹ Pour plus de détails sur le HACT, voir chap. III, A, Financement et dépenses, par. 26 et suiv.

B. Le précédent rapport du Corps commun d'inspection sur l'exécution nationale des projets

21. Le rapport du CCI sur l'exécution nationale des projets (JIU/REP/94/9) avait pour objet d'examiner la mise en œuvre des projets NEX par le Secrétariat de l'ONU, les fonds et programmes et les institutions spécialisées. Les conclusions de ce rapport mettaient l'accent sur les difficultés et problèmes rencontrés et la manière dont la NEX était mise en pratique, notamment le manque de coopération et de coordination entre partenaires et la faible participation des institutions spécialisées à tous les niveaux de la procédure.

22. Dans le prolongement de ce rapport, le Secrétaire général a publié en 1999 un rapport de suivi sur la mise en œuvre des recommandations du rapport susmentionné du CCI. Les suites données aux recommandations du CCI visant les fonds et programmes et les institutions spécialisées à cet égard sont les suivantes: le PNUD a indiqué qu'avec l'introduction du PNUAD, il fallait s'attendre à une plus forte participation tout à la fois des organismes des Nations Unies, dans la mise en œuvre des programmes conjoints au niveau des pays, et des gouvernements, dans les processus de programmation. En outre, la FAO, l'UNESCO et l'OMI ont indiqué avoir participé à la formulation des programmes de pays en fournissant des avis techniques¹².

23. Le PNUD a en outre déclaré qu'il avait décidé de ne pas créer un fonds d'affectation spéciale à cet effet et de s'employer plutôt à intégrer le renforcement des capacités à la conception des programmes. À ce propos, l'UNESCO a régulièrement participé aux programmes de formation des équipes de pays des Nations Unies organisés au Collège des cadres des Nations Unies, à Turin, et a introduit un programme de formation à la formulation et la gestion des projets extrabudgétaires à l'intention du personnel de terrain. La FAO a collaboré aux programmes de formation visant à améliorer le renforcement des capacités des responsables et experts nationaux. L'OMI a consacré des ressources à la formation pour tous ses projets. En outre, un programme interne de formation des cadres supérieurs a été formulé conjointement avec le Centre international de formation de Turin¹³.

24. La FAO a indiqué qu'elle avait décentralisé une partie importante de son personnel technique vers les échelons régional et sous-régional. L'UNESCO encourageait ses bureaux hors siège à participer à la formulation et l'exécution des programmes et plusieurs d'entre eux ont activement participé à la préparation des PNUAD. En outre, des sommes plus importantes consacrées à la coopération pour le développement ont été également décentralisées vers les bureaux hors siège¹⁴.

¹² Suite donnée aux recommandations figurant dans le document JIU/REP/94/9; voir également A/54/223, par. 236 à 240. Les Inspecteurs ont noté à cet égard que l'introduction du PNUAD en 2005 a considérablement amélioré la participation des organismes de financement, des institutions spécialisées et des gouvernements à la formulation des programmes de pays. Cela étant, il est possible de faire davantage, s'agissant en particulier de la sélection de représentants de la société civile, notamment d'ONG, en tant qu'entités d'exécution/partenaires de réalisation pour le développement dont il sera question plus loin dans le présent rapport.

¹³ Suite donnée à la recommandation 2 figurant dans le document JIU/REP/94/9; voir également A/54/223, par. 241 à 244. En outre, le PAM a indiqué que des activités de formation à la logistique, au stockage des vivres, etc., sont actuellement disponibles pour le personnel de contrepartie et les partenaires de réalisation nationaux. Le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU a évoqué les efforts faits tout récemment en matière de formation des agents des organismes des Nations Unies et des partenaires nationaux pour la mise en œuvre opérationnelle de la NEX dans le contexte du PNUAD.

¹⁴ Suite donnée à la recommandation 3 figurant dans le document JIU/REP/94/9; A/54/223, par. 245.

25. Le PNUD a aussi déclaré qu'il avait publié de nouvelles directives (les nouveaux arrangements en matière de programmation) en 1999 pour clarifier et faciliter la mise en œuvre de la NEX. Par ailleurs, la FAO s'est employée à harmoniser et simplifier ses règles et procédures relatives à la gestion des projets. Le CCQF a défini en 1993 l'exécution nationale comme étant «un arrangement opérationnel fondé sur la coopération et qui suppose que le pays bénéficiaire est globalement responsable de la formulation et de la gestion des programmes et projets et qu'il doit rendre compte de leur exécution»¹⁵, définition qui a été adoptée par le PNUD et reprise dans son manuel de la programmation. Le PNUD a indiqué que l'accent était mis sur l'utilisation des ressources locales. S'agissant de la rémunération du personnel national des projets, le PNUD et d'autres organismes des Nations Unies ont collaboré à la formulation de ces directives¹⁶.

III. LE FONCTIONNEMENT DE L'EXÉCUTION NATIONALE

A. Planification et conception

Financement et dépenses

26. Les ressources consacrées aux projets de coopération technique, y compris ceux exécutés par une entité nationale, proviennent de plusieurs sources. Les principaux fonds et programmes des Nations Unies, à savoir le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le PAM, constituent le principal canal par lequel les projets de coopération technique sont financés. Leurs ressources proviennent entièrement de contributions volontaires (ressources de base et/ou autres ressources). Leur financement peut aussi comporter des contributions prélevées sur le budget ordinaire d'une organisation du système des Nations Unies ou provenir d'arrangements conclus par des organisations intergouvernementales avec des organismes de financement; de fonds d'affectation spéciale de divers types; de mécanismes de partage des coûts; et d'autres sources de financement relevant d'accords multilatéraux tant internes qu'externes au système des Nations Unies¹⁷.

27. En ce qui concerne le programme ordinaire de coopération technique et le Compte du développement, le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU a déclaré qu'il s'agit de mécanismes de financement conçus pour que les programmes du Secrétariat dans les domaines économique et social disposent des ressources opérationnelles nécessaires pour aider les pays en développement à atteindre les objectifs de développement convenus sur le plan international, dont les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ces fonds sont rarement utilisés pour soutenir des programmes correspondant à un pays donné et sont plutôt consacrés à soutenir des activités à caractère sous-régional/régional ou mondial dont l'exécution doit généralement être confiée à une organisation et non à une entité nationale.

28. Il ressort d'une analyse des dépenses consacrées à la NEX par les principaux fonds et programmes des Nations Unies pour la période 2004-2007 que le total de ces dépenses est en augmentation, passant de 3 133 100 000 dollars des États-Unis en 2004 à 4 644 630 000 dollars en 2007 (soit une augmentation de 48 %), sur un total de dépenses de coopération technique de

¹⁵ National Execution and Implementation Arrangements, rapport du Comité consultatif pour les questions de fond sur sa première session ordinaire de 1993 (ACC/1993/10); annexe VII; Genève, 16 au 19 mars 1993.

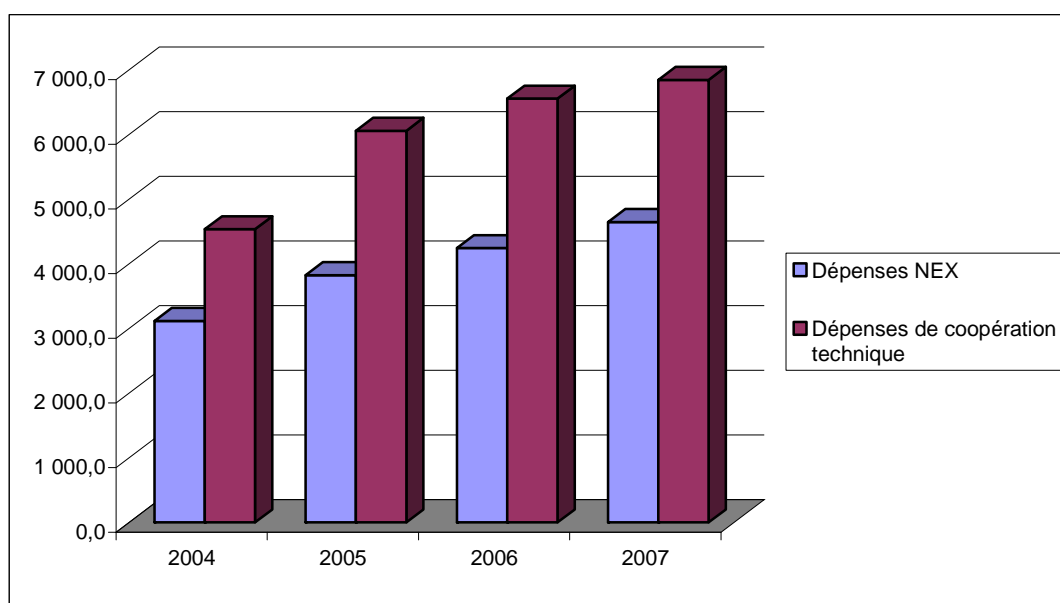
¹⁶ Suite donnée à la recommandation 4 figurant dans le document JIU/REP/94/9; voir aussi A/54/223, par. 246 à 248.

¹⁷ À titre d'exemples, on peut citer le Fonds de coopération technique de l'AIEA, alimenté régulièrement par des contributions volontaires mises en recouvrement auprès des États membres, à hauteur de 80 millions de dollars des États-Unis par an, l'ONUDI dont les activités de coopération technique sont financées principalement par le Fonds de développement industriel (FDI), le Protocole de Montréal, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), les fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne (y compris les fonds d'affectation spéciale multidonateurs).

4 534 600 000 dollars des États-Unis en 2004 et 6 842 700 000 dollars en 2007 (soit un accroissement de 51 %), comme on peut le voir dans la figure 2 ci-dessous.

Figure 2

Évolution des dépenses de coopération technique et des dépenses de NEX, 2004-2007
(en millions de dollars É.-U.)



Source: Données fournies par le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF et tirées du rapport intitulé «Information sur les dépenses engagées par le système des Nations Unies au titre de la coopération technique en 2006» (DP/2007/42).

29. Cela étant, en analysant la même période, on constate que parmi les principaux fonds et programmes des Nations Unies, la NEX est loin d'être la règle pour la mise en œuvre des projets de coopération technique. Certes, l'UNICEF a informé les Inspecteurs que toutes ses opérations de coopération technique relèvent de la NEX¹⁸; mais pour le PNUD la part de la NEX n'est plus que de 52 %, contre 59 % en 2004; au FNUAP également, la NEX est en recul, passant de 26 à 20 % au cours de la même période, comme il ressort du tableau 3 ci-dessous. Le FNUAP a déclaré que la NEX n'est pas la seule modalité de prestation de son assistance, s'agissant en particulier des domaines prioritaires où les capacités sont souvent les plus faibles et où la NEX peut ne pas être considérée comme la modalité la plus efficace.

¹⁸ Pour l'UNICEF, la modalité centrale est le programme de coopération de pays.

Tableau 3

Dépenses de coopération technique et dépenses de NEX, 2004-2007
(en millions de dollars É.-U.)

| | | 2004 | 2005 | % | 2006 | % | 2007 | % | % (2004-2007) |
|--------|---------------------------|---------|---------|-----|---------|----|---------|-----|------------------|
| UNICEF | Dépenses NEX ^a | 1 347,7 | 1 965,5 | 46 | 2 118,7 | 8 | 2 519,9 | 19 | 87 |
| | Dépenses CT ^b | 1 343,6 | 1 960,4 | 46 | 2 070,3 | 6 | 2 446,5 | 18 | 82 |
| | Part NEX (%) | 100 | 100 | | 102 | | 103 | | |
| PNUD | Dépenses NEX ^a | 1 675,1 | 1 779,0 | 6 | 2 035,3 | 14 | 2 021,4 | - 1 | 21 |
| | Dépenses CT ^b | 2 816,7 | 3 652,9 | 30 | 4 040,7 | 11 | 3 860,4 | - 4 | 37 |
| | Part NEX (%) | 59 | 49 | | 50 | | 52 | | |
| FNUAP | Dépenses NEX ^a | 97,2 | 80,0 | -18 | 88,2 | 10 | 106,4 | 21 | 9 |
| | Dépenses CT ^b | | | | | | | | |
| | Part NEX (%) | | | | | | | | |

Source: ^a Données fournies par l'UNICEF, le PNUD et le FNUAP.

^b «Information sur les dépenses engagées par le système des Nations Unies au titre de la coopération technique en 2007» (DP/2008/4), page 9.

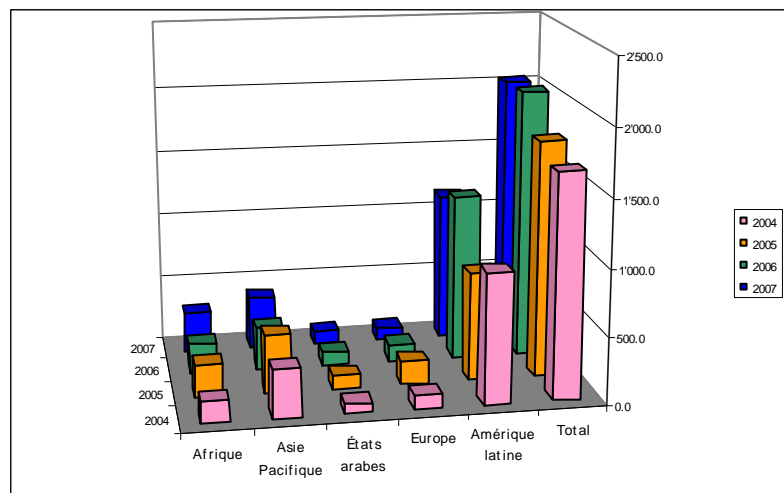
Note: % représente l'augmentation/diminution en pourcentage par rapport à l'année précédente.

30. Il y a lieu de noter que le PAM, s'agissant de son siège, a informé les Inspecteurs qu'il n'a pas recours à la NEX parce qu'il fait non pas de la coopération technique avec les gouvernements mais de la livraison et de l'exécution directe de programmes et de projets, en raison de l'environnement dans lequel il opère et de la priorité qu'il accorde aux pays les moins avancés (PMA) et les pays à faible revenu et fort déficit alimentaire¹⁹.

31. Les Inspecteurs ont également relevé un certain déséquilibre géographique des dépenses consacrées à la NEX entre les principaux fonds et programmes des Nations Unies qui recourent à cette modalité d'exécution. Au PNUD, les montants les plus élevés de dépenses consacrées à la NEX ont trait à l'Amérique latine, où ils s'établissaient à 977,6 millions de dollars des États-Unis en 2004 et 1 134 200 dollars en 2007 (plus de 50 % du total des dépenses de NEX du PNUD) et les montants les moins élevés en Afrique, soit 161,4 millions de dollars des États-Unis en 2004 et 301,9 millions de dollars en 2007 (moins de 15 % du total des dépenses de NEX du PNUD), comme le montre la figure 3 ci-dessous:

¹⁹ Il n'en demeure pas moins que les gouvernements sont les principaux interlocuteurs du PAM pour l'élaboration conjointe des projets et qu'ils assument la responsabilité de la livraison et de la distribution des vivres. Il importe que dans le processus d'approbation des projets, le PAM examine si la participation du gouvernement à l'exécution est nécessaire.

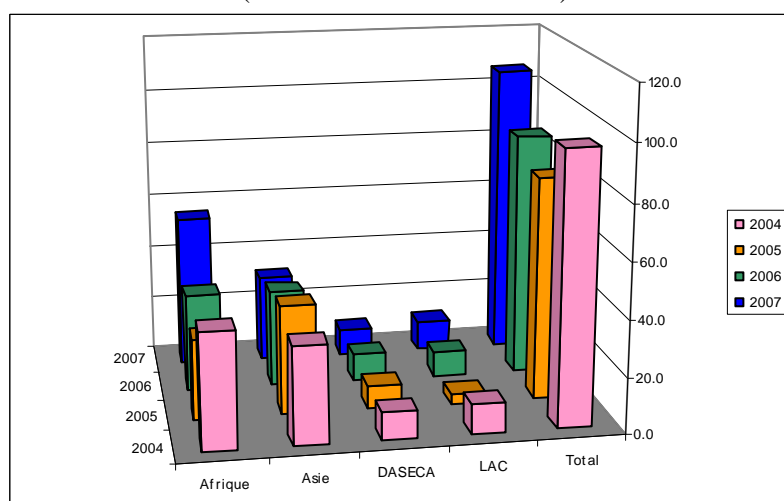
Figure 3
Dépenses de NEX du PNUD, par bureau régional pour les projets
bénéficiant de l'assistance du PNUD (2004-2007)
 (en millions de dollars É.-U.)



Source: Données fournies par le PNUD.

32. Les dépenses de NEX du FNUAP font également apparaître un déséquilibre géographique. À titre d'exemple, la Division de l'Amérique latine et des Caraïbes a enregistré le plus faible montant de dépenses, soit 10,6 millions de dollars des États-Unis en 2004 et 10,8 millions en dollars en 2007, les montants les plus élevés ayant été enregistrés pour l'Afrique, avec 41,6 millions de dollars des États-Unis et 54,9 millions de dollars, respectivement, en 2004 et 2007, comme l'indique la figure 4 ci-dessous.

Figure 4
Dépenses de NEX, par division dans les projets bénéficiant
de l'assistance du FNUAP (2004-2007)
 (en millions de dollars É.-U.)



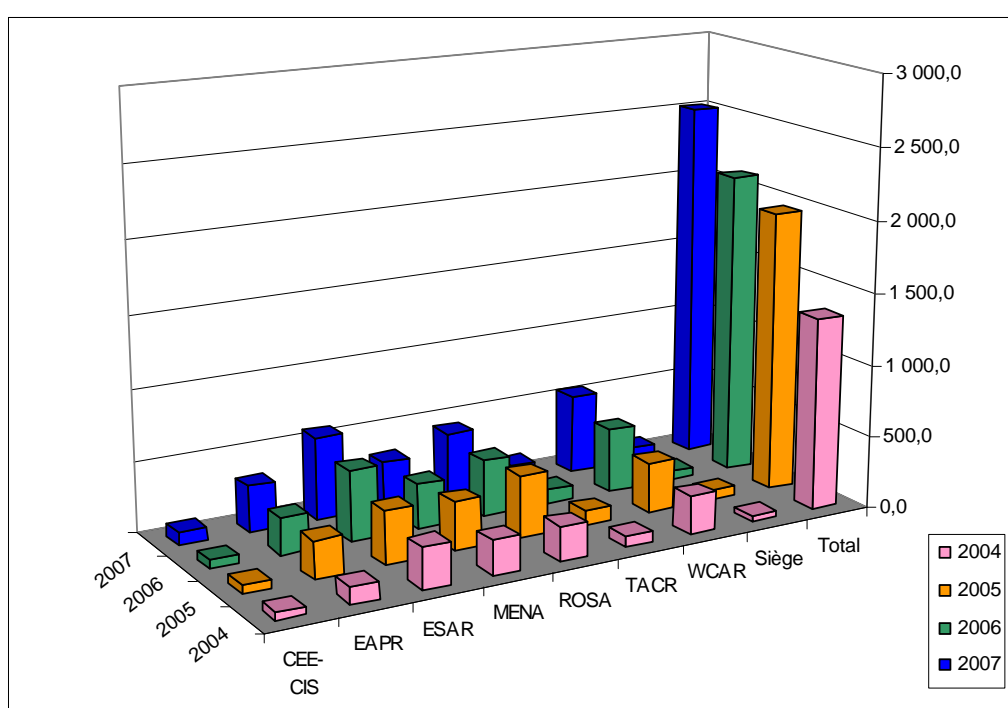
Source: Données fournies par le FNUAP.

Notes: DASECA: Division des États arabes de l'Europe et de l'Asie centrale.
 LAC: Amérique latine et Caraïbes.

33. Une répartition géographique plus équilibrée des dépenses de NEX est à noter en ce qui concerne l'UNICEF, et pour la période 2004-2007, les dépenses les plus faibles ont été enregistrées pour la région Amérique et Caraïbes, soit 84 millions de dollars des États-Unis et 124,7 millions de dollars en 2004 et 2007, respectivement, alors que la région Asie de l'Est et du Sud enregistrait au cours de la même période les montants de dépenses les plus élevés, soit 288,4 millions de dollars et 526,1 millions de dollars, comme on peut le voir dans la figure 5 ci-dessous.

Figure 5

Dépenses de NEX, par bureau régional dans les projets bénéficiant de l'assistance de l'UNICEF (2004-2007)
(en millions de dollars É.-U.)



Source: Données fournies par l'UNICEF.

Notes: CEE-CIS: Asie centrale et Europe orientale, Communauté d'États indépendants; EAPR: Région de l'Asie de l'Est et du Pacifique; ESAR: Région de l'Asie de l'Est et du Sud; MENA: Moyen-Orient et Afrique du Nord; TACR: Région des Amériques et des Caraïbes; WCAR: Région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

34. Les Inspecteurs ont été informés que cette évolution s'expliquait, entre autres, par un financement extrabudgétaire lié qui cible des populations ou des secteurs spécifiques et par la concentration géographique des activités de collecte de fonds dans certaines régions. Elle s'expliquait aussi dans les cas où des gouvernements confient des fonds au PNUD afin qu'il exécute des projets dans certains pays ou dans le cadre d'un partage des coûts. Par ailleurs, le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU considère que le financement extrabudgétaire, en particulier les ressources réservées, a peut-être contribué à l'inversion des tendances en matière de NEX. Le Département considère également qu'outre la question du

décalage entre le financement extrabudgétaire et les priorités nationales, on peut aussi poser, et trancher, la question de savoir si les conditions dont est assorti le financement extrabudgétaire imposent aussi plus de responsabilités en matière de gestion et d'obligations redditionnelles aux organismes des Nations Unies qu'aux entités nationales. À cet égard, les Inspecteurs tiennent à réitérer combien il importe de se conformer à la priorité établie par l'Assemblée générale et consistant à accorder un surcroît d'assistance et de coopération technique à l'Afrique, aux pays les moins avancés (PMA), aux pays en développement sans littoral et aux petits États insulaires en développement²⁰.

35. De ce fait, la réservation préalable des financements extrabudgétaires a limité l'aptitude des organisations à réagir à l'évolution des besoins et des priorités des divers pays bénéficiaires alors même qu'il est en principe convenu que les opérations de NEX devraient être déterminées par la demande. À ce sujet, l'ONUDI, la CNUCED et l'OMS ont fait part aux Inspecteurs des difficultés qu'elles éprouvent à faire correspondre la demande et les ressources. Les organismes du système des Nations Unies ont néanmoins fait des efforts pour concilier les conditions des donateurs et les priorités des pays bénéficiaires. Il n'en demeure pas moins toutefois que ces efforts n'ont pas toujours donné les résultats escomptés en raison des conditionnalités dont sont assorties les contributions volontaires réservées, limitant ainsi la marge de manœuvre des organisations. Celles-ci, dont les fonds relèvent essentiellement du financement extrabudgétaire, plaident donc pour que ces fonds soient transformés en ressources de base pour faire face aux priorités et aux besoins des pays bénéficiaires.

36. À ce sujet, le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU a expliqué qu'en raison du caractère limité des ressources dont elles disposent, les entités du Secrétariat doivent s'assurer de la bonne exécution de leurs propres programmes de développement des capacités. Réserver ces fonds à la NEX reviendrait à marginaliser leur rôle et obérer leur aptitude à mener à bien leurs programmes de travail.

37. L'OMS a toutefois reconnu que le fait de travailler avec ses principaux partenaires et donateurs favorise l'acquisition d'une part plus importante de contributions volontaires non liées qui peuvent être versées aux ressources de base et consacrées à ces priorités. Les Inspecteurs sont d'avis que cette pratique devrait être étendue aux autres partenaires de réalisation afin d'aider à aligner les ressources sur les priorités du développement national formulées dans le PNUAD et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

38. Parmi les autres questions soulevées, il y a celle du caractère imprévisible des ressources liées (engagées pour une durée de deux ans maximum) qu'il faut aligner sur les budgets-programmes biennaux des organisations du système des Nations Unies. Les Inspecteurs sont d'avis que les donateurs devraient être encouragés à annoncer à titre indicatif des contributions couvrant des périodes de deux ou trois ans, la prévisibilité des ressources extrabudgétaires étant un facteur important d'efficacité dans l'utilisation des fonds et la mobilisation des ressources.

39. Le bilan effectué par le CCI sous le titre «Les contributions volontaires dans le système des Nations Unies – Incidence sur l'exécution des programmes et les stratégies de mobilisation de ressources» (JIU/REP/2007/1) contenait plusieurs recommandations, dont les recommandations 1, 2 et 3 mentionnaient la nécessité de mobiliser davantage de contributions volontaires destinées aux ressources de base; la nécessité de mettre au point des modalités de financement plus souples telles que le financement thématique et le financement groupé; et la nécessité de passer en revue les

²⁰ Résolution 62/208 de l'Assemblée générale.

politiques et procédures existantes qui régissent les interactions avec les pays donateurs pour s'assurer qu'elles sont appliquées de manière systématique et ouverte. Les Inspecteurs sont d'avis que le financement extrabudgétaire devrait être plus souple, plus prévisible, moins conditionnel et mieux adapté aux priorités de développement des pays bénéficiaires.

40. Les Inspecteurs estiment que les organes délibérants ont un rôle capital à jouer pour introduire plus de souplesse dans le financement extrabudgétaire, instaurant ainsi plus d'équilibre et une plus grande marge de manœuvre dans la répartition de ces fonds. La recommandation suivante devrait permettre d'accroître l'efficacité de la mise en œuvre de la NEX.

Recommandation 4

L'Assemblée générale et les organes délibérants des organismes correspondants devraient demander à nouveau aux donateurs de verser des contributions extrabudgétaires moins assorties de conditions, s'agissant en particulier de celles qui financent l'exécution nationale (NEX), en vue de réaliser les priorités des pays bénéficiaires et d'instaurer plus de souplesse, de prévisibilité et d'équilibre géographique dans les dépenses consacrées à la NEX.

Approche harmonisée des remises d'espèces (HACT)

41. Les fonds réunis pour les projets relevant de l'exécution nationale sont remis aux partenaires de réalisation conformément à la HACT, que les organismes membres du Comité exécutif du GNUM ont adoptée en 2005 en réponse à la résolution 56/201 de l'Assemblée générale, dans laquelle cette dernière demandait aux fonds et programmes du système des Nations Unies de simplifier leurs règles et procédures. Ce cadre opérationnel commun était censé permettre de réduire les coûts de transaction, de renforcer la capacité de gestion des ressources par les partenaires de réalisation et de gérer plus efficacement les risques qui s'y rattachent²¹.

42. La HACT comporte quatre modalités de remises d'espèces – les remises directes d'espèces; les paiements directs; le remboursement; et/ou l'exécution directe par un organisme – appliquées aux projets NEX²². Ce cadre, qui a été adopté par les organismes membres du Comité exécutif du GNUM, est ouvert aux autres organismes du système des Nations Unies qui souhaiteraient en adopter les procédures.

43. Les organismes qui ont adopté la HACT ont insisté sur ses aspects positifs. Ils ont néanmoins fait part de la difficulté de se conformer à la HACT en raison de la lenteur du rythme de sa mise en place depuis 2006 et ont recommandé plus de souplesse. Ils ont également mentionné la question de l'expansion de ce cadre, y compris l'évaluation des capacités nationales à produire des résultats sur le plan du développement ainsi qu'en matière d'achats de biens et services. Cette situation est dans certains cas source de contradictions et difficultés dans les rapports avec le pays hôte (pour plus de détails, voir le chapitre IV consacré aux difficultés rencontrées, par. 80 et suiv.).

44. Le PNUD a souligné les progrès de la HACT depuis sa mise en place, en 2007, en précisant toutefois qu'à plus long terme, il conviendrait peut-être d'élargir le cadre de la HACT afin d'y inclure l'évaluation de la capacité des entités nationales à produire des résultats sur le plan du développement (au niveau de la gestion des programmes et projets par exemple) ainsi que pour

²¹ Cadre pour les remises d'espèces aux partenaires d'exécution, Groupe des Nations Unies pour le développement, septembre 2005.

²² Idem.

l'achat de biens et de services. Cela étant, pour le FNUAP, la HACT ne constituerait peut-être pas pour les chefs de secrétariats des organismes et pour le Comité des commissaires aux comptes une garantie suffisante concernant les dépenses engagées dans le cadre de cette modalité.

45. Par ailleurs, le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU estime que la HACT devrait être considérée comme un instrument utile pour renforcer la NEX (s'agissant en particulier de l'évaluation des capacités) mais tant qu'elle sera perçue comme un instrument des Nations Unies et non comme un instrument utile pour le renforcement des capacités des institutions nationales, elle sera probablement peu acceptée et institutionnalisée au sein des entités nationales.

46. À ce sujet, les Inspecteurs ont été informés que certains gouvernements bénéficiaires ne disposent que de moyens limités en ressources humaines compétentes pour traiter des questions financières, ce qui se répercute sur la qualité des rapports financiers relevant de la HACT. Dans plusieurs cas, ces rapports ne comportent pas les pièces justificatives des dépenses, les factures ou reçus par exemple, ou contiennent des erreurs de comptabilisation des dépenses. L'information financière sur les dépenses est donc, dans ce cas, médiocre en ce qui concerne les avances en espèces, ce qui tout à la fois retarde l'octroi d'avance pour le trimestre suivant et, par voie de conséquence, empêche l'exécution des projets dans les délais.

47. Au cours des entretiens que les Inspecteurs ont eus avec l'équipe de pays des Nations Unies en Inde, des difficultés concernant la HACT ont été évoquées, notamment le fait que les dépenses ne peuvent pas être toujours comptabilisées dans un délai de trois mois pour des activités de projets dont l'horizon est plus éloigné.

Planification des programmes

48. Les projets NEX sont censés être déterminés par la demande telle qu'elle ressort des besoins des pays en développement. Pour les organismes qui ont adopté un cycle de programmation harmonisé, le processus de programmation commune commence par le BCP qui détecte les entraves à la réalisation des priorités nationales et recense les besoins en développement des capacités des pays bénéficiaires. Il a pour objectif de soutenir et renforcer les capacités analytiques nationales afin de mieux répondre aux priorités du pays et permettre au gouvernement de remplir ses engagements au titre de la Déclaration du Millénaire, des OMD et d'autres objectifs de développement convenus sur le plan international²³.

49. Lorsque la capacité de réalisation de tout ou partie des éléments d'un programme/projet est jugée insuffisante, en particulier sur le plan des ressources humaines qualifiées, le gouvernement bénéficiaire, avec l'assistance des organismes du système des Nations Unies, formule des programmes de pays comportant un renforcement effectif des capacités.

50. À cet effet, le PNUAD sert de cadre à la formulation de ces programmes d'une durée de cinq ans couvrant les priorités nationales de développement et l'efficacité du développement, les OMD et les autres objectifs de développement convenus sur le plan international. Pour garantir sa contribution au développement national, le PNUAD nécessite l'engagement entier des gouvernements et leur participation à toutes les phases de ce processus²⁴.

²³ Le Bilan commun des pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement – Directives pour les équipes de pays des Nations Unies sur l'élaboration du BCP et PNUAD, 15 février 2007.

²⁴ Ibid., par. 6.

51. Les organismes membres du Comité exécutif du GNUD établissent des documents de programme de pays contenant un accord de haut niveau avec le gouvernement et énonçant les stratégies, les résultats, les ressources et les partenaires correspondant à la contribution de l'organisme au PNUAD. Un plan d'action pour la réalisation du programme de pays est ensuite approuvé et signé par le gouvernement bénéficiaire et l'organisme de financement, puis des programmes de travail annuels sont signés par l'organisme de financement et les partenaires de réalisation pour la mise en œuvre de la NEX pendant une année civile. Les organismes qui ont déjà adopté le système du PNUAD y voient un moyen positif de coordination et d'intégration entre les organismes du système des Nations Unies opérant ensemble de manière cohérente dans un pays donné.

52. Une autre difficulté rencontrée par les organismes et ayant des effets sur le processus de planification a trait au caractère imprévisible des fonds d'appui aux projets lorsqu'il s'agit de contributions volontaires. Les organismes qui sont totalement ou principalement tributaires de contributions volontaires liées ont fait état de leurs préoccupations à ce sujet, dans la mesure où ils ne peuvent pas avoir une indication claire de l'ampleur des ressources dont ils disposeront pour financer les projets dans un cycle de planification pluriannuel. Par ailleurs, le peu d'empressement des donateurs à financer des projets sur plusieurs années nuit à la durabilité de l'exécution des programmes tant à court qu'à long terme.

Développement des capacités

53. La coopération pour le développement assurée par les Nations Unies constitue le principal moyen de développement des capacités en vue de la réalisation des priorités nationales liées aux objectifs du Millénaire pour le développement. L'Assemblée générale, dans sa résolution 62/208 relative à l'examen triennal des activités opérationnelles, a souligné que le développement des capacités est l'une des fonctions de base du système des Nations Unies pour le développement et elle a demandé qu'un soutien accru soit accordé au renforcement des capacités et au développement des capacités dans les pays en développement²⁵. Elle a en outre reconnu que la maîtrise des stratégies nationales de développement par les pays eux-mêmes est essentielle pour la réalisation des objectifs de développement convenus au plan international, y compris les OMD.

54. Sur ce plan, les organismes du système des Nations Unies s'emploient à renforcer et rationaliser les capacités des institutions nationales afin qu'elles puissent assumer la gestion et la réalisation des programmes et projets à différents niveaux. À cette fin, le système des Nations Unies pour le développement, essentiellement par l'entremise de ses organismes opérationnels, et l'AIEA fournissent aux pays en développement bénéficiaires des avis techniques, des transferts de connaissances, des compétences juridiques, un appui à la coordination, des programmes de formation et des ateliers, en fonction de leur domaine de compétence et de leurs capacités. Dans certains de ces cas, le développement des capacités passe aussi par la fourniture de matériel.

55. À cette fin, des consultants nationaux sont recrutés et, dans la plupart des cas, directement rémunérés par les organismes. Le recours aux consultants internationaux est réduit au minimum et limité aux seules situations où des compétences nationales ne sont pas disponibles, surtout lorsque le domaine de compétence de l'organisme est très pointu et les experts dans ce domaine difficiles à trouver, dans le cas de l'AIEA par exemple.

²⁵ Voir résolution 62/208 de l'Assemblée générale, par. 35 à 37.

56. À ce sujet, les Inspecteurs ont été informés que la mise en œuvre de la NEX a été entravée par le faible niveau des traitements du personnel national recruté pour les projets relevant de cette modalité, si bien que ce personnel ne s'engage pas durablement et quitte souvent le projet pour un emploi mieux rémunéré. La formation doit donc être répétée plusieurs fois, ce qui retarde la réalisation du projet (pour plus de détails, voir plus loin, le chapitre IV consacré aux difficultés rencontrées, par. 89).

57. Entre autres difficultés soulevées lors des visites sur le terrain, il y a celles de contraintes touchant la mise en œuvre des programmes de formation. Certains organismes n'ont pas une vision claire des produits et des résultats escomptés de ces programmes, ne sont pas informés des institutions de formation existantes, de la disponibilité des programmes et des difficultés linguistiques, manquent de transparence dans le processus de sélection, n'assurent pas suffisamment le suivi et le soutien en cours de programme, ni le suivi après exécution.

58. À cet égard, l'un des organismes a avancé l'idée que les activités de formation devraient être intégrées aux programmes et projets NEX, avec une définition claire de leur finalité, à savoir un développement renforcé des capacités des gouvernements bénéficiaires, et qu'elles devraient être considérées en tant qu'activité autonome. Les Inspecteurs ont été informés que les domaines de la NEX dont le renforcement est nécessaire ont trait, notamment, à la gestion des projets; au cadre logique; à l'acquisition d'aptitudes à la négociation; aux partenariats; et à la mobilisation et la coordination avec le gouvernement du pays hôte.

59. En matière de développement des capacités, le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU a insisté sur les difficultés créées par le caractère imprévisible du financement. De ce fait, si la NEX est censée renforcer la maîtrise nationale des résultats, les autorités nationales pourraient hésiter à opter pour cette modalité si les engagements à produire tel ou tel résultat ne s'appuient pas sur un financement solide et prévisible.

60. Les Inspecteurs sont d'avis qu'un surcroît d'efforts s'impose pour renforcer le développement des capacités des institutions publiques nationales afin d'améliorer le professionnalisme du secteur public et assurer la qualité des produits escomptés de la NEX.

B. Les arrangements relatifs à l'exécution et à la réalisation

61. La NEX nécessite des dispositions optimales en matière de réalisation qui puissent garantir l'efficacité des activités ainsi que la qualité et la durabilité des résultats²⁶. Les projets relevant de l'exécution nationale fonctionnent actuellement selon deux cadres parallèles, le premier correspondant à des processus de programmation non harmonisés et le second aux processus de programmation harmonisés qui ont été adoptés par les organismes membres du Comité exécutif du GNUD pour mettre pleinement en œuvre les procédures de programmation commune par pays comme suite à la résolution 56/201 de l'Assemblée générale. Dans ce système, les programmes et projets sont exécutés (dans les processus de programmation non harmonisés) ou réalisés (dans les processus de programmation harmonisés) par les gouvernements, des organismes des Nations Unies, des ONG et des organisations intergouvernementales (OIG) ou un organisme de financement (exécution/réalisation directe).

²⁶ Dispositions relatives à l'exécution et la réalisation nationales, approuvées au nom du Comité administratif de coordination (CAC) par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) à sa treizième session, New York, septembre 1998, par. 25.

62. Dans les processus de programmation harmonisés, la réalisation est confiée à un partenaire de réalisation défini par le PNUD comme étant «l'entité à laquelle l'Administrateur a confié la réalisation de l'assistance du PNUD, spécifiée dans un document signé, ainsi que l'entière responsabilité de l'utilisation efficace des ressources du PNUD et de l'exécution de produits, comme stipulé dans ledit document, avec l'obligation d'en rendre compte»²⁷. La réalisation nationale par des partenaires de réalisation gouvernementaux introduite par le PNUD est définie comme étant «un dispositif de gestion en vertu duquel une entité gouvernementale est choisie comme partenaire de réalisation». Les entités gouvernementales habilitées à servir de partenaire de réalisation peuvent être un ministère, un département au sein d'un ministère ou des institutions publiques²⁸. (Les dispositifs d'exécution et de réalisation sont récapitulés dans le tableau 4 ci-dessous.)

Tableau 4
Dispositifs d'exécution et de réalisation

| Exécution nationale (NEX) (dans le cadre des processus de programmation non harmonisés) | Exécution nationale (NEX) (dans le cadre des processus de programmation harmonisés) |
|---|--|
| <p>L'exécution est assurée par un <i>organisme ou entité d'exécution</i> remplissant les conditions requises:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exécution par le gouvernement; - Exécution par un organisme des Nations Unies; - Exécution par une ONG/OIG; - Exécution directe (DEX). <p>La réalisation est assurée par un <i>organisme ou entité de réalisation</i>.</p> | <p>L'exécution est assurée par l'entité/organisme d'exécution, qui est l'autorité de coordination gouvernementale, ou par le gouvernement du pays de programme.</p> <p>La réalisation est assurée par un <i>partenaire de réalisation</i> remplissant les conditions requises:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réalisation nationale^a; - Réalisation par un organisme des Nations Unies; - Réalisation par une ONG/OIG; - Réalisation directe. <p>«Contractuel»: une <i>partie responsable</i> est chargée par les partenaires de réalisation d'entreprendre des tâches précises.</p> |

Source: PNUD, Directive sur la gestion des programmes et des projets.

Note: ^a Le PNUD a introduit l'expression «réalisation nationale» pour la réalisation des programmes et projets bénéficiant de son assistance.

63. Une des difficultés fondamentales rencontrées dans l'exécution/réalisation de la NEX a trait aux moyens de faire en sorte que les organisations de la société civile, les ONG notamment, puissent être considérées comme des entités d'exécution/partenaires de réalisation dans les activités de développement. Des facteurs de blocage ont été identifiés en ce qui concerne l'exécution par les ONG, parce que les gouvernements de certains pays veulent garder à la NEX

²⁷ Règlement financier et règles de gestion financières du PNUD, dispositions 27.01 (i), 1^{er} mai 2005.

²⁸ PNUD, Guide de la gestion des programmes et des projets, sélection d'un partenaire de réalisation. Voir <http://content.undp.org/go/userguide/results/?lang=en#top>.

un caractère strictement gouvernemental²⁹. Par ailleurs, le partenariat avec des ONG n'est pas toujours simple et direct, en ce sens que certains gouvernements ou organisations bénéficiaires craignent de voir les ONG imposer leur propre agenda. D'autres obstacles tiennent à la réglementation financière en vigueur dans les organisations et aux lois nationales imposant le paiement de droits de douane et de taxes qui représentent des charges supplémentaires et une lourde contrainte pour des ONG aux ressources souvent limitées.

64. Les Inspecteurs sont d'avis que les ONG devraient être présentes non pour se substituer au gouvernement mais pour compléter son action. À cet égard, la CNUCED reconnaît que les ONG, le secteur privé et les milieux universitaires en particulier font partie des publics qu'elle vise pour renforcer le développement des capacités dans les pays bénéficiaires. L'un des moyens d'encourager les gouvernements à coopérer avec les ONG consiste à leur faire connaître les meilleures pratiques d'autres gouvernements auxquels ils peuvent faire confiance, surtout s'ils relèvent de la même configuration politique.

65. Ainsi, l'Inde a reconnu l'efficacité des ONG en tant que partenaires de gestion, parce qu'elles sont plus proches des communautés de base visées, et elle leur fournit régulièrement les compétences nécessaires pour s'attaquer aux problèmes existants. Toutefois, leur participation en tant qu'entités d'exécution/partenaires de réalisation de projets NEX est très limitée dans certains autres pays en raison du peu de moyens dont certains gouvernements disposent pour procéder à l'évaluation des capacités des ONG candidates des points de vue financier, gestionnaire et technique³⁰. La recommandation ci-dessous devrait permettre d'accroître l'efficacité de la mise en œuvre de la NEX.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient aider les gouvernements bénéficiaires à renforcer le développement de leurs capacités et l'évaluation des capacités, leur permettant ainsi de faire appel à la société civile, le cas échéant, en tant que partenaire de réalisation.

C. Audit, suivi et évaluation

Audit

66. L'audit des programmes et projets NEX couvre, notamment, la gestion financière; la sélection et l'administration des ressources humaines; la structure de gestion; les achats de biens et de services; les systèmes et les contrôles comptables; la gestion et l'utilisation des stocks de matériel; l'état d'avancement des projets et le taux d'exécution.

67. À cet égard, l'entité chargée de procéder à l'audit des projets NEX varie d'une organisation à l'autre. L'audit peut être effectué par le bureau ou département de l'audit de l'organisation (PNUD, UNOPS, OIT, OMS); par le gouvernement bénéficiaire (UNESCO); conjointement avec le gouvernement bénéficiaire (FAO, OIT); par des auditeurs externes (FNUAP, HCDH, HCR, AIEA, CNUCED); par les donateurs (OIT); ou par un mécanisme d'audit tripartite réunissant le donateur, le partenaire de réalisation et le gouvernement (ONUDC).

²⁹ Il y a lieu de noter l'existence de projets exécutés dans le cadre d'un partenariat fondé sur la structure tripartite de l'OIT (gouvernements, employeurs et travailleurs).

³⁰ À ce sujet, le FNUAP évalue les capacités de ses futurs partenaires de réalisation éventuels en cas de participation d'ONG.

68. Le BSCI n'intervient pas dans l'audit de la NEX en règle générale, mais le Comité des commissaires aux comptes peut faire office d'auditeur externe pour les projets NEX des fonds et programmes des Nations Unies. En fait, les difficultés mentionnées plus haut ont été identifiées par ledit comité dans son rapport sur la vérification des comptes pour l'exercice terminé le 31 décembre 2007³¹, d'où il ressort que les états financiers des projets NEX révèlent des déficiences récurrentes dans le processus de l'audit et ses résultats, ce qui oblige à formuler des opinions d'audit modifiées (FNUAP et HCR), en particulier:

- Le HCR n'a pas fourni un nombre significatif de certificats d'audit concernant les dépenses de 2007 au titre de la modalité de l'exécution nationale, pour une valeur totale de 287,5 millions de dollars³²;
- Le Comité des commissaires aux comptes a relevé des déficiences dans les rapports reçus des auditeurs des projets NEX du FNUAP. Les principales préoccupations du Comité avaient trait au grand nombre de rapports d'audit assortis de réserves, en ce sens que les rapports relatifs à certains projets n'avaient pas été fournis ou dénotaient des contradictions dans les normes utilisées. En outre, le Comité a relevé des carences dans la sélection et la nomination des auditeurs et des contradictions dans les registres comptables, ainsi que dans les bases de données sur les dépenses et les résultats des projets NEX³³.

69. Les Inspecteurs ont été informés que cette situation est dans plusieurs cas imputable au fait que les données de base des gouvernements ne correspondent pas aux normes internationales, problème auquel s'ajoutent des capacités limitées de certains gouvernements pour ce qui est du personnel compétent en matière de comptabilité et d'audit. Par ailleurs, les politiques et procédures d'audit des organisations ne concordent pas nécessairement avec celles des gouvernements, ce qui est source de confusion pour les auditeurs des projets NEX s'agissant de savoir quel ensemble de politiques doit servir de base à l'audit. L'on a également mentionné le fait qu'en raison de la décentralisation des opérations, il était devenu plus difficile pour les auditeurs des projets NEX au niveau central d'obtenir les documents nécessaires en temps voulu.

70. La réponse suivante a été reçue en ce qui concerne les difficultés rencontrées dans la concrétisation opérationnelle de la fonction d'audit:

- Manque de ressources pour gérer convenablement cette fonction. Des personnels supplémentaires sont engagés dans le cadre de contrats de louage de services. Des consultants en audit aident au processus d'examen et d'établissement des rapports;
- Une autre difficulté a trait à la formation et à la conservation de consultants en audit pour aider chaque année à l'examen et à l'établissement des rapports sur les résultats de l'audit;
- L'ampleur des rapports, les plans de mesures de suivi, l'entrée et la maintenance des données, le suivi et la publication de statistiques exactes et complètes et l'absence de ressources officielles et d'un système contrôlé font partie des autres difficultés mentionnées.

³¹ On trouvera un bref résumé des principales constatations et conclusions figurant dans le rapport établi par le Comité des commissaires aux comptes à l'intention de l'Assemblée générale à sa soixante-troisième session (A/63/169), par. 17, 20 et 36 à 38.

³² A/63/169, par. 17.

³³ Ibid., par. 20 et 38.

71. Par ailleurs, dans certains cas, le dialogue entre le gouvernement, l'organisation et les auditeurs pendant l'audit reste limité, ce qui est source de malentendus. Il faut donc que des efforts supplémentaires soient faits pour renforcer les capacités nationales dans ce domaine. En outre, les auditeurs nationaux proviennent dans certains cas essentiellement du secteur privé, ne sont pas au fait des normes comptables du système des Nations Unies ou des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS).

72. Parmi les questions soulevées il y a celle de la coupure entre l'administration et l'audit des projets NEX. Les organisations semblent comprendre la fonction d'audit comme se limitant à une phase du cycle, à la fin de celui-ci. De ce fait, de nombreux problèmes sont identifiés à la phase d'achèvement et non dans les phases précédentes du cycle, si bien que le résultat de l'audit ne cadre pas avec le cycle. À cet égard, les procédures d'audit doivent être réexaminées et introduites non pas à la fin mais dès le démarrage du processus de réalisation. Il a lieu de se référer ici à l'exemple du FNUAP, qui fait appel à de nombreux auditeurs externes, appliquant chacun sa propre approche et compliquant ainsi le processus d'audit³⁴. En conséquence, il faut aligner et harmoniser les règles et procédures d'audit au niveau des sièges. Les données de base des auditeurs nationaux de projets NEX n'étant pas toujours conformes aux normes d'audit internationales, ce qui amène le Comité des commissaires aux comptes à assortir ces opinions de réserves, les Inspecteurs sont d'avis qu'il faut renforcer davantage les capacités nationales.

73. L'application de la recommandation ci-dessous devrait permettre d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de la NEX.

Recommandation 6

L'Assemblée générale, dans le cadre de l'examen triennal des activités opérationnelles auquel elle doit procéder à sa soixante-cinquième session, et les organes délibérants des organisations correspondantes devraient aider les gouvernements des pays bénéficiaires à renforcer leurs capacités dans le domaine de la comptabilité et de l'audit, par une formation ciblée, en tant que de besoin, afin de leur permettre de s'aligner sur les normes internationales.

Suivi et évaluation

74. Le suivi et l'évaluation constituent un domaine où l'on constate des déficiences. Les Inspecteurs ont noté que dans certains cas, le responsable d'un projet NEX assure de son propre chef le suivi et l'évaluation du projet et se substitue au gouvernement bénéficiaire, alors même que l'Assemblée générale a réaffirmé que «les opérations de contrôle et d'évaluation [des activités opérationnelles], comprenant au besoin des évaluations conjointes établies par les organismes des Nations Unies, devaient être menées de façon impartiale et indépendante, sous la direction générale des gouvernements»³⁵.

³⁴ À ce sujet, le FNUAP a déclaré qu'il avait amélioré le mandat relatif à l'audit de ses projets NEX et qu'il continuerait de l'améliorer. La portée des audits a été accrue. Le nouveau mandat fournit plus de détails sur les travaux à accomplir par les auditeurs et impose des certifications supplémentaires et des observations plus détaillées évaluant la matérialité. Au FNUAP, les difficultés rencontrées avaient trait au manque de personnel pour gérer l'examen des rapports sur les projets NEX, fournir une information en retour aux bureaux de pays et communiquer les résultats à la direction. Il y a lieu de noter que le FNUAP a constitué une équipe au siège chargée spécifiquement de traiter les questions relatives à la NEX et d'examiner la capacité globale dans ce domaine.

³⁵ Résolution 56/201 de l'Assemblée générale, par. 48.

75. Parfois aussi, les partenaires de réalisation peuvent entreprendre des opérations conjointes de suivi et d'évaluation des projets NEX en coopération avec le gouvernement concerné parce que ce dernier ne disposait pas des capacités suffisantes. Par ailleurs, certains des fonds et programmes jugeaient le processus de contrôle difficile et compliqué du fait des lourdeurs de la bureaucratie locale, du manque d'efficacité et, dans certains cas, des interventions politiques. Concrètement, il n'est guère facile d'identifier les indicateurs pratiques et mesurables de l'efficacité du contrôle, les obstacles à cet égard étant, entre autres, le manque de précision qui caractérise parfois les plans de travail et les cadres de résultats et de ressources et les faibles capacités des partenaires de réalisation nationaux qui sont censés contrôler les projets NEX.

76. À ce propos, le PNUD a informé les Inspecteurs qu'il recevait près de 250 évaluations de projets NEX tous les ans. L'UNICEF a indiqué qu'il disposait de 250 évaluations de programmes, politiques et stratégies des gouvernements dont un grand nombre bénéficiaires de l'assistance financière et technique du Fonds. Cela étant, il n'existe pas d'évaluation d'ensemble des produits effectifs de la NEX, faute de temps et de ressources. Les Inspecteurs ont noté qu'en tant que modalité et en tant que norme pour les activités opérationnelles de développement, la NEX n'a pas fait à ce jour l'objet d'une évaluation globale à l'échelle du système sous l'angle de son efficacité et de sa rentabilité en prenant comme référence les résolutions sur l'examen triennal des activités opérationnelles de 2004 et 2007, considérant en particulier que la NEX est utilisée dans les pays pilotes de l'initiative «Unis dans l'action» des Nations Unies.

77. Qui plus est, l'évaluation effectuée par l'un des bureaux hors siège des institutions spécialisées a révélé que les déficiences fondamentales susmentionnées, si on ne leur trouve pas de solution, seront source de risques non négligeables pour les activités futures.

78. Les Inspecteurs ont été informés qu'il n'y a pas de suivi des constatations issues des évaluations. Le principal programme (Plan d'action pour la réalisation du programme de pays) conforme au budget-programme a un cycle de deux ans dans le cas de l'ONU et des institutions spécialisées. S'agissant des fonds et programmes, comme le signalait le FNUAP, ce plan d'action et le cycle budgétaire sont généralement sur cinq ans. De manière générale, l'évaluation est faible et pas toujours efficace pour ce qui est de ses effets d'amélioration du programme.

79. Les Inspecteurs pensent que la mise en œuvre des deux recommandations ci-dessous produira, respectivement, des économies non négligeables et une amélioration de l'efficacité de la NEX et qu'elle aura donc un effet positif sur la mise en œuvre de l'ensemble des opérations NEX.

Recommandation 7

L'Assemblée générale, dans le cadre de ses délibérations sur l'examen triennal des activités opérationnelles qui doit avoir lieu à sa soixante-cinquième session, devrait envisager l'intégration d'un suivi et d'une évaluation plus rigoureux de l'exécution nationale dans les programmes de pays, en particulier le Plan d'action pour la réalisation du programme de pays, le cas échéant, sous la direction générale du gouvernement bénéficiaire et avec l'aide des organismes du système des Nations Unies si nécessaire.

Recommandation 8

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient accorder la priorité au renforcement des capacités d'évaluation nationales dans les pays bénéficiaires et instaurer un processus de suivi des rapports d'évaluation de l'exécution nationale pour s'assurer que suite est donnée aux constatations et recommandations figurant dans lesdits rapports.

IV. DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

A. Facteurs internes et externes

80. Les facteurs de risque qui vont de pair avec les projets relevant de l'exécution nationale sont notamment les suivants:

- a) Le manque de professionnalisme et de confiance dans les rapports entre certains bailleurs de fonds et partenaires de réalisation;
- b) La sous-estimation des coûts des projets;
- c) Le manque de qualifications en matière de gestion des projets dans les entités de contrepartie nationales;
- d) L'instabilité politique et les changements de gouvernement;
- e) Le manque d'engagement de la part de certains gouvernements;
- f) Le manque de motivation du personnel gouvernemental et la corruption;
- g) Les situations d'urgence, les catastrophes et autres événements similaires, y compris les guerres et autres conflits.

81. Les questionnaires et les entretiens portant sur la mise en œuvre de la NEX ont permis d'identifier les difficultés rencontrées. La principale préoccupation est de savoir comment obtenir des résultats en matière de développement par le développement des capacités tout en assurant la conformité au cadre de responsabilisation, qui devrait être davantage clarifié.

82. La NEX se trouve face à un certain nombre d'enjeux liés à la responsabilisation et au risque. Ces enjeux peuvent être résumés comme suit:

- En raison du caractère évolutif de l'exécution/réalisation nationale, simplification et harmonisation; les politiques, procédures et autres prescriptions sont parfois à la traîne. Il en est résulté parfois des décalages dans la terminologie qui sont sources de malentendus quant au cadre actuel;
- Les capacités et ressources ne sont pas suffisantes pour suivre et contrôler efficacement la qualité des audits, assurer le suivi des rapports d'audit des projets, apprendre au personnel des bureaux de pays à traiter les audits et à utiliser au mieux leurs résultats. Les audits de la NEX se fondent uniquement sur l'ampleur des dépenses engagées et ne prennent pas en considération tous les autres facteurs de risque pertinents liés à tous les aspects – tant de fond que de gestion – relatifs aux projets relevant de l'exécution nationale au niveau des pays de programme;

- Certains bureaux de pays n'ont qu'une capacité limitée de suivi de la réalisation des programmes/projets;
- La question de l'existence (ou de l'absence) de capacités nationales/gouvernementales de réalisation des projets, en ce qui concerne tant les problèmes de fond que la gestion financière, n'est pas pleinement prise en considération au niveau du bureau de pays; par ailleurs, la réalisation nationale exige souvent un appui du bureau de pays et constitue donc une pression supplémentaire sur les capacités et ressources de celui-ci.

83. La gestion du risque devrait faire partie intégrante des projets et programmes NEX. La HACT fournit cette approche de gestion des risques et est officiellement intégrée au processus de programmation commune par pays. Les risques qui sont susceptibles d'avoir des répercussions critiques sur le processus d'exécution/réalisation devraient être évalués et dûment traités afin d'assurer la mise en œuvre efficace de cette modalité. À cet égard, l'un des fonds et programmes a évoqué le manque de ressources humaines compétentes pour assumer pleinement l'exécution nationale; les risques en matière de sécurité; le mauvais état des infrastructures; ou les systèmes de communication peu fiables.

84. Sur le terrain, les difficultés identifiées par certains des organismes du système des Nations Unies ont trait, notamment, au retard dans la planification et la conception des programmes et projets nationaux; au retard dans les transferts de fonds; à la soumission tardive des rapports attendus des gouvernements qui se répercute sur la réalisation des produits; aux bas salaires du personnel national affecté à la NEX; au fort taux de rotation du personnel qui a pour conséquence la répétition des mêmes programmes de formation et un gaspillage de ressources; à la mauvaise qualité de la normalisation des opérations de suivi et d'évaluation; au manque de bonne gouvernance; aux différences entre les règles et procédures régissant l'exécution/réalisation nationale entre les différents fonds, programmes et institutions spécialisées qui sont parfois sources de confusion et de difficultés de mise en œuvre.

85. D'autres difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la NEX ont trait à la coopération, à la coordination et la communication entre les différentes parties prenantes.

a) Coopération

86. La longueur et la lourdeur des processus de planification sont aussi cause de difficultés, s'agissant en particulier de l'approbation de nouveaux programmes de coopération de pays et l'absence persistante de synergie entre les équipes de pays, compte tenu en particulier du vide laissé par les organismes non résidents et de ses répercussions sur le PNUAD.

b) Coordination

87. Il y a trop d'intervenants ayant des capacités de programmation variables. L'évolution des rôles des institutions gouvernementales a été en outre identifiée comme étant l'un des problèmes.

c) Communication

88. L'absence d'un échange régulier d'informations entre les fonds et programmes et autres organismes des Nations Unies, d'une part, et entre ces derniers et les organismes gouvernementaux, d'autre part, est une difficulté qui s'explique par des différences de perception

des enjeux et de l'intérêt qu'ils représentent. La réforme du système des Nations Unies et les processus d'alignement et d'harmonisation ont un caractère évolutif.

89. Les Inspecteurs sont d'avis que les équipes de pays devraient proposer des niveaux de rémunération adéquats aux personnes recrutées sur le plan national dans les unités de mise en œuvre de la NEX afin de ralentir le taux de rotation de ce personnel, d'assurer la durabilité de la réalisation des produits et de faire des économies en rationalisant la formation.

90. Les Inspecteurs sont également d'avis que les difficultés rencontrées en matière de coopération, de coordination et de communication devraient être réglées par l'amélioration de la coordination et de l'harmonisation et ils estiment que la mise en œuvre de la recommandation ci-dessous accroîtra l'efficacité de la NEX.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient soumettre à leurs organes délibérants des propositions visant à simplifier et harmoniser davantage les règles et procédures régissant l'exécution nationale, par l'entremise du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, afin d'assurer la cohérence entre lesdits organismes au niveau tant des sièges que du terrain.

B. La dimension régionale

91. En 1998, les directives sur l'exécution nationale du CAC (devenu depuis CCS) précisait que, nonobstant le fait que la NEX a été initialement formulée pour des activités et projets nationaux, ses principes peuvent être appliqués aux projets régionaux et sous-régionaux, dans la mesure où des entités intergouvernementales, régionales ou sous-régionales ou des gouvernements bénéficiaires peuvent assumer la responsabilité de la gestion des activités pour le compte et avec l'accord des pays participants³⁶.

92. En outre, en 2007, l'Assemblée générale, dans sa résolution 62/208 relative à l'examen triennal des activités opérationnelles, a encouragé «le système des Nations Unies pour le développement à renforcer sa collaboration avec les organisations intergouvernementales, régionales et sous-régionales et les banques régionales, selon qu'il convient, et conformément à leurs mandats respectifs³⁷. En outre, l'Assemblée a prié les commissions régionales de l'Organisation des Nations Unies de développer davantage leurs capacités d'analyse à l'appui des initiatives de développement des pays et à la demande des pays de programme afin de favoriser l'adoption de mesures renforçant la coopération internationale aux niveaux régional et sous-régional³⁸».

93. Dans ce contexte, toutes les commissions régionales de l'ONU ainsi que d'autres entités régionales et sous-régionales pourraient être des partenaires dans la mise en œuvre de la NEX. Les commissions régionales fournissent certes des cadres intergouvernementaux pour la coopération au niveau régional mais on a constaté que très peu de choses ont été réalisées en matière d'exécution de programmes et de projets NEX à ce niveau.

³⁶ Dispositions relatives à l'exécution et la réalisation nationales, approuvées au nom du Comité administratif de coordination (CAC) par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) à sa treizième session, New York, septembre 1998, par. 37.

³⁷ Résolution 62/208 de l'Assemblée générale, par. 107.

³⁸ Ibid, par. 108.

94. La Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) exécute elle-même ses projets de coopération technique, essentiellement axés sur la coopération régionale. La CESAP n'a pas normalement de projets NEX mais certaines activités de coopération technique sont exécutées par les gouvernements et autres institutions des pays dans le cadre de l'action globale de la CESAP visant à promouvoir la coopération régionale pour le développement économique et social en Asie et dans le Pacifique.

95. La Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) n'intervient pas dans les projets NEX, en particulier ceux qui portent sur les questions transfrontières telles que l'eau, les épidémies, les migrations et les catastrophes naturelles. La CEA participe toutefois activement, par l'entremise de ses bureaux sous-régionaux, au processus de formulation des BCP/PNUAD. Elle joue aussi un rôle de coordonnateur aux niveaux régional et sous-régional dans le cadre du Mécanisme de coordination régionale en prenant en considération les priorités du nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) au sein de l'Union africaine (UA), de la Banque africaine de développement (BAfD) et des principales communautés économiques régionales en matière de mobilisation des ressources extrabudgétaires, notamment pour les activités de coopération technique visant à pourvoir aux besoins des États membres conformément aux principes de la gestion axée sur les résultats (RBM). L'élargissement du Mécanisme de coopération régionale à la CEA en particulier renforce la cohérence à l'échelle du système de la mise en œuvre de la NEX dans le cadre des programmes de renforcement de capacité de l'UA, qui chapeaute aussi la formulation des projets NEX.

96. La Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) emploie une modalité d'exécution des projets qui n'est pas la NEX. Les gouvernements intéressés de pays dans lesquels la Commission a un bureau national fournissent parfois à la CEPALC des ressources pour exécuter des projets spécifiques au niveau national et, dans ce cas, les fonds sont généralement gérés par la Commission.

97. En ce qui concerne la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), qui élabore des instruments juridiques, des principes, des normes et des réglementations en tant que moyens de promouvoir la coopération et l'intégration régionales, la NEX n'est pas le principal mode opératoire du fait de la nature même de ses travaux. Cela étant, des éléments de NEX s'insinuent progressivement dans ses projets de coopération technique afin de renforcer la maîtrise du processus par les pays eux-mêmes et la capacité des pays en transition à réaliser le développement durable.

98. La Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale (CESAO) ne réalise pas de projets NEX mais elle apporte, au niveau national, un appui technique à ses pays membres. Ces actions s'inscrivent dans le cadre de la promotion de la coopération régionale au service du développement économique et social.

99. La NEX a certes été conçue principalement pour les activités, programmes et projets nationaux mais le rôle des commissions régionales dans ce domaine ne saurait être sous-estimé. À cet égard le CAC (devenu depuis CCS) a déclaré que les vastes connaissances et les compétences dans les domaines social et économique des commissions régionales recèlent de grandes possibilités en matière de constitution de réseaux et de partenariats et il a proposé que les coordonnateurs résidents consultent ces commissions lors de la préparation des programmes de pays afin d'y introduire la perspective régionale³⁹. Des synergies entre les programmes régionaux et nationaux peuvent ainsi s'établir en particulier pour le règlement des questions transfrontières.

³⁹ Activités opérationnelles de développement, note du Secrétaire général (A/50/113/Add.1, par. 10).

100. Le PNUD souscrit pleinement à l'idée que les commissions régionales devraient apporter leurs compétences spécifiques à l'appui des projets, y compris les projets NEX, et estime que les projets transfrontières doivent être considérés comme des projets régionaux. Toutefois, les Inspecteurs sont d'avis que les projets transfrontières régionaux peuvent comporter des projets relevant de l'exécution nationale dans des pays voisins pour des questions telles que celles relatives à l'eau, aux phénomènes météorologiques, aux épidémies, etc.

101. Les Inspecteurs estiment donc que si des projets menés dans des pays voisins relèvent de l'exécution nationale, ils n'en ont pas moins une dimension régionale. À ce propos, ils sont d'avis que, conformément à l'initiative «Unis dans l'action», les organismes du système des Nations Unies devraient se servir du Mécanisme de coordination régionale pour faciliter la coordination et la promotion d'activités conjointes avec les commissions régionales sur les questions transfrontières afin de maximiser l'impact de la NEX au niveau régional.

102. En outre, les Inspecteurs partagent le point de vue selon lequel la coopération interrégionale représente une dimension de la coopération multilatérale qui a été quelque peu ignorée dans le système des Nations Unies. La coopération interrégionale appelle une réflexion plus approfondie et la définition d'orientations générales par le Conseil économique et social. Les Inspecteurs estiment à cet égard que la NEX est un des domaines de coopération interrégionale qui mérite une intervention du Conseil économique et social sur ces deux points⁴⁰. L'application de la recommandation ci-dessous améliorerait l'efficacité de la mise en œuvre de la NEX.

Recommandation 10

L'Assemblée générale, dans le cadre de l'examen triennal des activités opérationnelles auquel elle doit procéder à sa soixante-cinquième session, et le Conseil économique et social devraient demander aux organismes du système des Nations Unies de renforcer la coordination avec les commissions régionales des Nations Unies pour la planification, la réalisation et le suivi des projets relevant de l'exécution nationale, par l'intermédiaire du système des coordonnateurs résidents et du Mécanisme de coordination régionale, afin d'y inclure la perspective régionale et d'établir des synergies entre les programmes régionaux, sous-régionaux ou nationaux, en se penchant en particulier sur les projets transfrontières.

V. CONCLUSIONS

103. Les Inspecteurs ont identifié certains des enseignements tirés des réponses aux questionnaires et des entretiens, à savoir:

a) La NEX pousse à compter davantage sur les systèmes nationaux, en mettant plus l'accent sur le développement des capacités, la durabilité et l'accroissement de l'efficacité globale des opérations des Nations Unies;

b) À cette fin, la volonté et l'engagement des gouvernements sont essentiels pour assurer la maîtrise et la conduite du processus par le pays lui-même. La présence d'institutions gouvernementales fiables est une condition préalable essentielle pour la viabilité des projets relevant de l'exécution nationale. Ainsi, la NEX nécessite en général un investissement important dans le renforcement des institutions et capacités gouvernementales;

⁴⁰ Coopération régionale dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes, E/1998/65/Add.1, par. 192.

c) La gestion des risques et le développement des capacités, dans le cadre de la NEX, devraient être recentrés sur la conformité aux règles et règlements des Nations Unies;

d) La gestion des ressources, y compris celles régies par les réglementations gouvernementales, devrait s'effectuer dans le respect du règlement financier et des règles de gestion financière du système des Nations Unies;

e) Un surcroît de formation s'impose pour la mise à niveau des auditeurs gouvernementaux chargés de l'audit des projets NEX, y compris la formation à l'utilisation des normes IPSAS;

f) L'harmonisation des politiques, de la terminologie et des programmes de formation sont des éléments importants pour entretenir l'attention des gouvernements et réduire les coûts des transactions;

g) Il convient de bien positionner les projets NEX au sein des programmes sectoriels et élaborer des modalités conformes à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005;

h) À partir des enseignements tirés du partenariat établi dans les pays pilotes de l'initiative «Unis dans l'action» des Nations Unies, un certain nombre de mesures correctives ont été apportées à la mise en œuvre NEX afin d'améliorer la coopération et la coordination entre les organismes du système des Nations Unies et d'autres partenaires au niveau des pays, le but étant de renforcer les capacités nationales et la conduite par les gouvernements de la mise en œuvre de la NEX;

i) Les organismes du système des Nations Unies doivent accorder plus d'importance à l'organisation d'évaluations des capacités nationales (non seulement les aspects fonctionnels/techniques mais également les capacités de gestion, y compris la gestion des fonds) dans le cadre du processus des BCP/PNUAD;

j) Il faut du temps pour mettre en place les capacités appropriées, surtout dans les pays les plus pauvres ou qui sortent d'un conflit. L'exécution des projets sous la conduite du gouvernement exige donc des partenaires de réalisation une prise de risque plus grande et des obligations plus soutenues en matière de rapports. Ces partenaires doivent donc s'employer à atténuer les risques en favorisant des politiques nationales qui font progresser la responsabilisation et renforcent les capacités.

104. Les Inspecteurs ont identifié un certain nombre de pratiques optimales à partir des réponses aux questionnaires et des entretiens, notamment:

a) De solides institutions et infrastructures nationales;

b) Une bonne gouvernance, des politiques rationnelles et des structures nationales viables en matière de finance et de gestion;

c) Un processus rigoureux de sélection des partenaires de réalisation, y compris l'évaluation des capacités de la société civile et des ONG;

d) Un dialogue continu entre les bailleurs de fonds et les partenaires de réalisation;

e) Des ressources humaines et financières suffisantes pour obtenir des résultats sur les points cruciaux;

f) Des approches intégrées à tous les niveaux, élément important pour obtenir le maximum de résultats avec les capacités techniques et financières limitées des partenaires de réalisation;

g) Des capacités nationales viables en matière de programmation, de suivi et d'évaluation.

105. Afin d'assurer le partage et la diffusion des meilleures pratiques de NEX parmi les organismes du système des Nations Unies, le PNUD a proposé d'élaborer une stratégie de partage des connaissances par l'entremise du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), en particulier par son réseau des pratiques de coordination.

La recommandation ci-dessous a pour objet la diffusion des enseignements tirés et des meilleures pratiques recueillies parmi tous les organismes du système des Nations Unies.

Recommandation 11

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient partager et diffuser les enseignements tirés et les meilleures pratiques recueillies en matière d'exécution nationale (NEX) de programmes et de projets à tous les organismes du système des Nations Unies dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, en particulier le Groupe des Nations Unies pour le développement, en vue d'améliorer la mise en œuvre et les pratiques de la NEX.

Annexe I

Politiques dans lesquelles s'inscrit l'exécution nationale

En 1992, la résolution 47/199 de l'Assemblée générale sur l'examen triennal des activités opérationnelles réitère que l'exécution nationale **devrait être la règle**, en tenant compte des besoins et des priorités des pays bénéficiaires.

En 1995, la résolution 50/120 de l'Assemblée générale relative à l'examen triennal des activités opérationnelles décidait que le système des Nations Unies devrait continuer de s'employer à **améliorer la définition et les directives** relatives à l'exécution nationale et à l'approche programme.

En 1998, la résolution 53/192 de l'Assemblée générale relative à l'Examen triennal des activités opérationnelles **confère une portée plus large** à l'exécution nationale et:

- Décide que le système des Nations Unies devrait utiliser dans toute la mesure possible les compétences nationales disponibles et les technologies autochtones;
- Demande aux fonds et programmes d'envisager les moyens d'accroître les achats de biens et de services provenant de pays en développement pour promouvoir la coopération Sud-Sud et renforcer l'exécution nationale;
- Demande la poursuite des travaux d'élaboration de directives communes régissant le recrutement, la formation et la rémunération sur le terrain du personnel national affecté au projet, y compris les consultants nationaux, afin d'améliorer la cohérence au sein du système;
- Prie les organismes du système des Nations Unies de continuer de s'employer à promouvoir, améliorer et étendre l'exécution nationale.

En 2001, la résolution 56/201 de l'Assemblée générale sur l'examen triennal des activités opérationnelles **réitère** que le système des Nations Unies:

- Devrait utiliser les compétences disponibles et les technologies autochtones;
- Devrait élaborer des directives communes régissant le recrutement, la formation et la rémunération sur le terrain du personnel national affecté au projet, y compris les consultants nationaux, pour la formulation et la mise en œuvre des projets et programmes de développement;
- Demande aux fonds et programmes et aux institutions spécialisées de simplifier davantage leurs règles et procédures, notamment les procédures de mise en œuvre des programmes et projets.

En 2004, la résolution 59/250 de l'Assemblée générale relative à l'examen triennal des activités opérationnelles **élargit légèrement la portée** de l'exécution nationale et réitère que le système des Nations Unies pour **le développement**:

- Devrait utiliser dans toute la mesure possible l'exécution nationale et les compétences et les technologies disponibles en tant que **règle pour la mise en œuvre des activités opérationnelles**.

En 2007, la résolution 62/208 de l'Assemblée générale relative à l'examen triennal des activités opérationnelles **élargit encore plus la portée** de l'exécution nationale et:

- Réitère que le système des Nations Unies pour le développement devrait utiliser dans toute la mesure possible l'exécution nationale et les compétences et les technologies disponibles, en tant que règle pour la mise en œuvre des activités opérationnelles, **en privilégiant les structures nationales et en évitant chaque fois que possible la pratique consistant à mettre en place des unités de réalisation parallèles en dehors des institutions nationales et locales**.

Source: Résolutions de l'Assemblée générale relatives à l'examen triennal des activités opérationnelles.

Annexe II

Vue d'ensemble des décisions que les organisations participantes auront à prendre pour donner suite aux recommandations du CCI JIU/REP/2008/4

| | | Impact escompté | ONU et fonds et programmes | | | | | | | | | | | Institutions spécialisées et AIEA | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------|---------------------|-----------------|----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | | | ONU* | CNUCED | ONUUDC | PNUE | ONU-Habitat | HCR | UNRWA | PNUD | FNUAP | UNICEF | PAM | UNOPS | OIT | FAO | UNESCO | OACI | OMS | UPU | UIT | OMM | OMI | OMPI | ONUDI | OMT | AIEA |
| Rapport | Pour suite à donner | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| | Pour information | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Recommandation 1 | e | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | |
| Recommandation 2 | e | D | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 3 | g | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | |
| Recommandation 4 | e | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | |
| Recommandation 5 | g | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | |
| Recommandation 6 | g | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | D | |
| Recommandation 7 | f | D | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 8 | g | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | |
| Recommandation 9 | e | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | |
| Recommandation 10 | e | D | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 11 | b | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | |

Légende: D: Recommandation adressée à l'organe délibérant pour qu'il prenne une décision.
S: Recommandation adressée au chef de secrétariat pour qu'il y donne suite.
: La recommandation n'exige l'adoption d'aucune mesure de la part de l'organisation.

Impact escompté: a: responsabilisation renforcée; b: diffusion des pratiques optimales; c: coordination et coopération renforcées; d: contrôles et conformité renforcés; e: efficacité renforcée; f: économies importantes; g: efficacité renforcée; o: autre.

Recouvre toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11 autres que la CNUCED, l'ONUUDC, le PNUE, l'ONU-Habitat, le HCR et l'UNRWA
