



## Conseil économique et social

Distr. générale  
5 mai 2009  
Français  
Original : anglais

---

### Session de fond de 2009

Genève, 6-31 juillet 2009

Point 3 de l'ordre du jour provisoire\*

**Activités opérationnelles du système  
des Nations Unies au service de la coopération  
internationale pour le développement**

### **Mesures prises par les conseils d'administration et les organes directeurs des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies en matière de simplification et de l'harmonisation du système des Nations Unies pour le développement**

#### **Rapport du Secrétaire général**

#### *Résumé*

Le système des Nations Unies pour le développement a intensifié son effort de simplification et d'harmonisation de ses règles et procédures dans le but de mieux faire coïncider ses diverses modalités de travail et de gagner en cohérence. Le plan d'action pour l'harmonisation des pratiques de fonctionnement dans le système des Nations Unies élaboré par le Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination représente une tentative majeure de transformation radicale dans le domaine de la gestion et de l'administration. La récente accélération de la réforme, marquée notamment par la mise en œuvre de l'initiative Unis dans l'action dans les pays pilotes, a insufflé une énergie nouvelle et un sens de l'urgence quant à la nécessité, pour le système des Nations Unies, de réévaluer ses façons de travailler de manière à faciliter l'exécution cohérente des opérations des Nations Unies dans les pays.

---

\* E/2009/100.



Les organismes des Nations Unies ont donné toutes les suites requises aux demandes formulées au sujet des coûts de transaction et des activités opérationnelles de développement, notamment dans la résolution 62/208 de l'Assemblée générale. De nombreuses initiatives ont été prises dans divers domaines et quelques projets à effet rapide commencent à produire des résultats tangibles en termes de réduction des coûts de transaction et de promotion d'une collaboration resserrée entre les institutions. Elles ont été portées par un élan politique qu'illustrent le nombre croissant et la portée des directives sur les pratiques de fonctionnement émanant des conseils d'administration et organes de direction. Reste que des difficultés subsistent, imputables surtout à l'hétérogénéité du système des Nations Unies ainsi qu'à l'insuffisance et à la nature des financements.

Le présent rapport décrit les résultats de l'effort de simplification et d'harmonisation engagé à l'échelle du système et dans les différentes organisations, en insistant sur les mesures prises par les conseils d'administration et les organes directeurs en réponse aux demandes formulées par l'Assemblée générale.

Le Conseil économique et social souhaitera peut-être prendre acte du rapport et encourager les organismes du système des Nations Unies à poursuivre leur travail de simplification et d'harmonisation, sous la conduite de leurs conseils d'administration et de leurs organes directeurs.

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	3
II. Simplification et harmonisation des taux, des pratiques et des politiques de recouvrement des coûts. . . . .	4
A. Initiatives prises à l'échelle du système et résultats. . . . .	5
B. Mesures prises par les conseils d'administration et organes directeurs . . . . .	6
III. Rationalisation de la présence des Nations Unies dans les pays : locaux communs, bureaux partagés, services communs . . . . .	9
A. Initiatives prises à l'échelle du système et résultats. . . . .	11
B. Mesures prises par les conseils d'administration et organes directeurs . . . . .	12
IV. Simplification et harmonisation des règles, procédures et pratiques de fonctionnement . . . . .	15
A. Initiatives prises à l'échelle du système et résultats. . . . .	16
B. Mesures prises par les conseils d'administration et organes directeurs . . . . .	19
V. Conclusion . . . . .	22

## I. Introduction

1. L'effort de simplification et d'harmonisation des modalités de travail du système des Nations Unies n'est pas nouveau. Dès 1977, l'Assemblée générale a recommandé dans sa résolution 32/197 de prendre une série de mesures pour parvenir à une uniformité aussi poussée que possible des procédures administratives, financières et budgétaires, ainsi que des procédures concernant le personnel et la planification, afin de réduire les coûts de transaction et d'accroître la part des ressources disponibles pour répondre aux besoins des pays de programme. La nécessité d'assurer la cohérence du système, portée aujourd'hui par une volonté politique de plus en plus affirmée, a été maintes fois réitérée dans les résolutions de l'Assemblée générale sur les activités opérationnelles de développement. Tout récemment encore, au paragraphe 112 de sa résolution 62/208, l'Assemblée générale a prié les conseils d'administration et les organes directeurs des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies d'évaluer les progrès réalisés, notamment du point de vue des coûts et des avantages, en matière de simplification et d'harmonisation du système des Nations Unies pour le développement aux niveaux mondial, régional et des pays, d'analyser les conséquences potentielles de cette harmonisation sur la programmation des activités de développement et de faire chaque année rapport au Conseil économique et social à sa session de fond.

2. À la suite de l'adoption de la résolution 62/208, la question de la simplification et de l'harmonisation des pratiques de fonctionnement a reçu une attention plus soutenue dans les instances intergouvernementales, comme le montre le document de séance sur les mesures prises par les conseils d'administration et les organes directeurs (E/2008/CRP.4) présenté au Conseil économique et social à sa session de fond de 2008. À la lumière de ce constat, le Conseil, dans sa résolution 2008/2, a prié le Secrétaire général de faire tout son possible pour faire en sorte que l'information fournie sur la question lui soit présentée à ses futures sessions sous la forme d'un rapport.

3. Le présent rapport a été établi en réponse à cette demande. Il donne au Conseil un aperçu général des progrès accomplis vers la simplification et l'harmonisation à l'échelle du système lui-même et dans les différents organismes qui le composent. Il insiste plus particulièrement sur les initiatives prises par les conseils d'administration et les organes directeurs en 2008. Il dégage trois thèmes systématiquement mis en avant dans les récentes résolutions de l'Assemblée générale sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, à savoir l'harmonisation des politiques de recouvrement des coûts, la rationalisation de la présence des Nations Unies dans les pays, la simplification et l'harmonisation des règles, procédures et pratiques de fonctionnement.

4. Les rapports annuels du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du Programme alimentaire mondial (PAM) au Conseil rendent compte des débats des conseils d'administration ou conseils exécutifs de ces entités sur la question de la simplification et de l'harmonisation. Le présent rapport ne traite donc que des mesures prises par les organes intergouvernementaux d'autres organismes du système des Nations Unies. Il doit être lu en parallèle avec les rapports du Secrétaire général sur les résultats obtenus et les mesures et processus mis en œuvre pour appliquer la

résolution 62/208 de l'Assemblée générale ainsi que sur le système des coordonnateurs résidents et les problèmes de ressources humaines que rencontre le système des Nations Unies pour le développement dans les pays.

## **II. Simplification et harmonisation des taux, des pratiques et des politiques de recouvrement des coûts**

5. Le déséquilibre croissant entre ressources de base et autres ressources renchérit nettement les coûts de transaction et compromet le principe même du recouvrement intégral des coûts. En 2007, les ressources autres que les ressources de base ont constitué plus de 71 % du montant global des financements reçus par le système des Nations Unies pour le développement. Les activités liées à la négociation des différents accords de financement, au suivi de la programmation et à la publication des données financières concernant un nombre de projets entraînent d'importants coûts supplémentaires.

6. Pourtant, le recouvrement intégral des coûts demeure rare dans le système des Nations Unies pour le développement. Une récente étude de synthèse de la situation financière des institutions spécialisées montre qu'au moins la moitié de leurs ressources proviennent maintenant de contributions volontaires, et que leurs dépenses d'appui ne sont pas récupérées intégralement.

7. Les principes, politiques et pratiques du système des Nations Unies en matière de recouvrement des coûts demeurent hétérogènes et complexes, ce qui d'une part affaiblit l'image de l'ONU comme système unifié, et d'autre part accroît les coûts de transaction à la fois pour les organisations onusiennes et pour leurs partenaires de développement. Si le taux de 13 % est plus ou moins devenu le taux standard de remboursement des dépenses d'appui aux programmes en vigueur dans de nombreux organismes des Nations Unies, un large éventail de taux est appliqué en réponse à la diversité croissante des activités de programmes, des arrangements de financement et des structures de coûts.

8. Malgré le travail accompli ces dernières années pour simplifier la classification des coûts et harmoniser les pratiques de recouvrement des coûts, tout n'est pas réglé, loin de là. Ainsi, bien que la distinction entre coûts directs, coûts indirects variables et coûts indirects fixes soit désormais largement en usage dans le système des Nations Unies (voir encadré), le contenu de chaque catégorie de coût reste à harmoniser. À terme, les organismes devront calculer précisément les coûts directs et les récupérer plus complètement de manière qu'aucun élément provenant des ressources de base n'aille à des projets financés au moyen d'autres ressources.

### **Catégories de coûts relatives aux activités extrabudgétaires**

En 2003, le Comité de haut niveau sur la gestion a créé un groupe de travail présidé par l'UNESCO pour promouvoir l'élaboration de directives communes concernant l'application des dépenses d'appui aux programmes dans le système des Nations Unies. À l'issue de trois réunions tenues entre 2003 et 2005, le Groupe de travail s'est accordé sur une définition des catégories de coûts et sur les principes ci-après en matière de recouvrement des coûts :

a) Les coûts directs sont des coûts encourus par une organisation au titre exclusivement des activités, projets ou programmes qu'elle exécute dans l'accomplissement de son mandat (par exemple dépenses de personnel de projet et de matériel);

b) Les coûts indirects fixes sont des coûts encourus par l'organisation, quels que soient l'ampleur et le niveau de ses activités, qui ne peuvent être attribués précisément à des activités, projets ou programmes spécifiques (le cas classique étant celui des coûts afférents à la haute direction);

c) Les coûts indirects variables, généralement appelés dépenses d'appui aux programmes, sont des coûts encourus par l'organisation dans le cadre de ses fonctions et à l'appui de ses activités, projets et programmes, et qui ne peuvent pas être attribués précisément à des activités, projets ou programmes spécifiques. L'exemple classique est celui des unités et des services administratifs et des systèmes et coûts opérationnels correspondants.

9. Les États Membres notent avec une préoccupation croissante que les ressources de base servent à subventionner des activités financées au moyen de ressources autres que les ressources de base. Dans sa résolution 62/208, l'Assemblée générale a prié les conseils d'administration des fonds, programmes et institutions spécialisées d'examiner la question du recouvrement des coûts afin que les ressources de base ne servent pas à subventionner des projets financés par des ressources autres, supplémentaires ou extrabudgétaires. Elle a également prié le système des Nations Unies pour le développement de poursuivre la normalisation et l'harmonisation des concepts, pratiques et classifications des coûts utilisés concernant les coûts de transaction et le recouvrement des coûts, tout en conservant le principe du recouvrement intégral dans le cas de l'administration des contributions autres que les contributions au titre des ressources de base, des ressources supplémentaires ou des ressources extrabudgétaires, y compris dans les programmes communs.

#### **A. Initiatives prises à l'échelle du système et résultats**

10. La classification des coûts ayant fait rapidement consensus, les récents travaux interinstitutions ont pu délaissier l'examen des dépenses d'appui aux programmes pour se tourner vers des questions de politique générale. Le Comité de haut niveau

sur la gestion a lancé un processus de réexamen des modalités de recouvrement des coûts en vigueur dans une perspective d'harmonisation plus poussée des politiques en la matière et en tenant compte de l'initiative Unis dans l'action lancée au niveau des pays. Un certain nombre de recommandations précises ont été faites, y compris pour l'avenir immédiat, concernant les coûts directs et indirects à facturer aux projets, et concernant, à moyen ou long terme, l'établissement de directives communes pour le recouvrement des coûts.

11. En avril 2008, le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF, le PAM et les institutions spécialisées sont convenus d'appliquer un taux harmonisé de 7 % pour recouvrer les coûts d'appui indirect afférents aux fonds d'affectation spéciale multidonateurs ainsi qu'aux activités et programmes communs dans les pays. Les organisations ont prévu à terme de recouvrer intégralement leurs coûts en calculant et récupérant une part plus conséquente de leurs coûts directs.

12. D'autres efforts de réforme dans ce domaine ont été faits dans le cadre un d'un groupe de travail mixte réunissant le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) et le Comité de haut niveau sur la gestion; ce groupe créé en 2008 et qui devrait conclure ses travaux d'ici à la fin 2009, a été chargé de proposer des idées pour atteindre les objectifs suivants : a) s'entendre exactement sur les catégories de dépenses liées directement et indirectement aux activités extrabudgétaires et sur les méthodes correspondantes d'évaluation des coûts; b) adopter une politique viable et harmonisée en matière de dépenses d'appui en évitant de financer des projets extrabudgétaires avec les ressources de base des organisations; c) parvenir, par un esprit de responsabilité et de transparence renforcée, à assurer la cohérence du système des Nations Unies et être plus crédibles et plus fiables aux yeux des donateurs dans les propositions de taux de recouvrement des coûts.

## **B. Mesures prises par les conseils d'administration et organes directeurs**

### **Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture**

13. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) recouvre actuellement ses dépenses d'appui aux programmes en appliquant un pourcentage, par exemple 13 % des dépenses encourues dans le cas des projets extrabudgétaires. Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2006, un taux de 10 % est appliqué aux comptes spéciaux de l'UNESCO. En avril 2008, l'UNESCO s'est rallié à la décision générale d'appliquer un taux de recouvrement harmonisé de 7 % pour les fonds d'affectation spéciale multidonateurs et les programmes et activités communes multiorganisations exécutés dans les pays.

14. À la cent quatre-vingtième session du Conseil exécutif de l'UNESCO tenue en juillet 2008, le Directeur général a rendu compte de la gestion des ressources et des activités extrabudgétaires et a fait le point de la politique de recouvrement des coûts appliquée par l'organisation. Ayant examiné ce rapport, le Conseil exécutif : a) a pris note du rôle moteur que joue l'UNESCO dans le cadre du Comité de haut niveau sur la gestion pour ce qui est d'harmoniser les politiques de recouvrement des coûts entre les organisations du système des Nations Unies; b) s'est félicité de la décision du Directeur général d'introduire et de mettre en œuvre une politique de recouvrement des coûts qui reconnaît le principe d'un véritable recouvrement

des coûts conformément à l'Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement; c) a pris note des directives concernant la politique de recouvrement des coûts et les aspects budgétaires des projets extrabudgétaires et a pris acte des premiers efforts consentis pour identifier clairement les coûts directs ainsi que les coûts indirects fixes et variables des activités extrabudgétaires, et pour inclure toutes les fonctions d'appui identifiables dans les coûts directs des projets.

15. Le Conseil exécutif a également invité le Directeur général : a) à élaborer plus avant les directives concernant la politique de recouvrement des coûts et les aspects budgétaires des projets extrabudgétaires sur la base d'une méthode de mesure des dépenses d'appui bien définie; b) à poursuivre ses efforts pour mettre en place une politique en matière de dépenses d'appui qui soit bien définie; c) à lui présenter à sa cent quatre vingt unième session une politique de recouvrement des coûts à l'UNESCO qui tienne compte des efforts d'harmonisation prévus et en cours dans ce domaine dans les organisations du système des Nations Unies, et les résultats de l'étude d'évaluation des dépenses actuellement réalisée par le secrétariat.

### **Organisation mondiale de la Santé**

16. L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) peine encore à financer ses fonctions d'appui à la gestion et à l'administration, en raison de la part croissante des contributions volontaires dans ses ressources, mais aussi d'un mauvais recouvrement de ses coûts. Le taux moyen de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes pour l'OMS est actuellement inférieur à 7 %. Le sous-financement des fonctions d'appui est de plus en plus criant, et cela à l'heure où les donateurs demandent avec insistance à l'OMS de réduire son taux habituel de 13 %.

17. Une série de mesures sont prises pour remédier au sous-financement des coûts indirects de l'Organisation. La discipline budgétaire devient plus stricte, tandis que le coût de l'exécution des programmes financés au moyen de contributions volontaires est surveillé de près de manière que tous les coûts directement liés à l'exécution soient imputés à ces mêmes programmes.

18. Les progrès récents dans ce domaine sont mentionnés dans les rapports du secrétariat sur les réformes de gestion présentés aux septième et huitième réunions du Comité du programme, du budget et de l'administration du Conseil exécutif, tenues en janvier et mai 2008 respectivement. À sa septième réunion, le Comité a noté que plusieurs mesures étaient prises pour assurer le financement durable des fonctions d'appui indirect en maintenant à 13 % le taux standard de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes, de même que d'autres mesures conformes à celles qui sont prises ailleurs dans le système des Nations Unies. À sa huitième réunion, il s'est félicité des mesures prises pour mieux définir les coûts directs et indirects de la fourniture d'un appui administratif ou autre aux activités financées au moyen de contributions volontaires et a prié instamment le Secrétariat de définir des mécanismes permettant de s'assurer que les fonctions d'appui essentielles sont financées.

### **Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture**

19. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) applique des taux de recouvrement spécifiques aux différentes catégories de projets financés au moyen de fonds extrabudgétaires. Pour l'assistance technique et l'appui direct aux activités au titre du programme ordinaire, le taux standard est de 13 %.

En cas d'assistance d'urgence, le taux plafond est de 10 %. Un taux de 10 % ou moins s'applique actuellement aux activités à financement conjoint.

20. Entre le 1<sup>er</sup> juin 2007 et le 31 mai 2008, la FAO a engagé 714 projets, auxquels ont été appliqués des taux conformes à la politique en vigueur. Sept nouveaux projets ont été approuvés en tant que programmes conjoints dans les pays pilotes de l'initiative Unis dans l'action, où le taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes est de 7 %, conformément à l'accord conclu entre les organisations des Nations Unies, le solde étant récupéré comme coût direct des projets. Reste qu'une bonne partie des dépenses d'appui aux programmes encourues par la FAO n'est pas récupérée.

21. Les récents progrès enregistrés dans ce domaine sont consignés dans un rapport annuel sur le remboursement des dépenses d'appui présenté au Comité financier du Conseil de la FAO à sa cent vingt-troisième session. Ayant examiné le rapport, le Comité : a) a noté avec satisfaction que les taux de recouvrement des dépenses d'appui aux projets pour la période considérée avaient été appliqués conformément à la politique approuvée; b) a noté avec préoccupation le manque à recouvrer persistant et croissant des dépenses d'appui administratif et opérationnel aux activités extrabudgétaires; c) a appuyé la proposition d'étendre la politique de recouvrement des dépenses d'appui aux coûts indirect fixes; d) a déclaré attendre avec intérêt une proposition en ce sens dans le prochain rapport annuel.

22. La question du recouvrement des coûts a également été débattue à la réunion conjointe de la centième session du Comité du Programme et de la cent vingt-troisième session du Comité financier, tenue en novembre 2008, durant laquelle les comités ont noté avec préoccupation que le taux de non-recouvrement des dépenses d'appui administratif et opérationnel relatives aux activités extrabudgétaires avait été estimé à 37 % pour 2006-07, ce qui représentait une appréciable subvention occulte par les contributions mises en recouvrement. Ils ont estimé que l'Organisation devrait adopter des approches de la budgétisation des programmes et projets extrabudgétaires susceptibles d'améliorer le recouvrement des coûts, compte dûment tenu des efforts en cours pour harmoniser ces politiques et pratiques à l'échelle du système des Nations Unies.

### **Office des Nations Unies contre la drogue et le crime**

23. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) recouvre ses dépenses d'appui aux programmes en appliquant un taux de 13 % au maximum pour les activités financées au moyen de contributions versées à des fins spécifiques (contributions préaffectées). Entre 2005 et 2007, des taux réduits de prélèvement au titre de l'appui aux programmes ont été appliqués à des projets pour une valeur totale estimée à 76,2 millions.

24. À la cinquante et unième session de la Commission des stupéfiants, tenue en mars 2008, le Directeur exécutif de l'ONUDC a présenté un rapport sur l'application de la politique de recouvrement des coûts par l'Office. Il a confirmé que l'Office continuerait d'appliquer les politiques et procédures des Nations Unies relatives à la contribution aux dépenses d'appui aux programmes et de veiller à l'application de critères clairs et cohérents pour l'octroi de dérogations au taux normal de 13 % en 2008 et 2009. Il veillera à l'application de politiques de contribution aux dépenses d'appui aux programmes formulées dans le cadre de l'initiative Unis dans l'action.



25. La Commission a pris acte du rapport du Directeur exécutif. Elle a décidé de créer un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé de concevoir et formuler des recommandations qui lui seraient soumises à sa cinquante-deuxième session sur la manière d'améliorer la structure de gouvernance et la situation financière de l'Office.

#### **Fonds des Nations Unies pour la femme**

26. À sa première session de 2008, le Conseil d'administration du PNUD/FNUAP a rappelé que le Fonds des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) devait s'assurer que les fonctions touchant la gestion des autres ressources reçoivent un financement adéquat sans pour autant que les ressources ordinaires soient indûment ponctionnées, et a prié UNIFEM d'harmoniser sa politique de recouvrement des coûts avec les organismes des Nations Unies pour les fonds d'affectation multidonateurs, les programmes communs et les bureaux communs et de lui rendre compte, à sa session annuelle de 2008, des critères et procédures applicables aux dérogations relatives au taux forfaitaire et de l'application de la politique de recouvrement des coûts.

27. En réponse à cette demande, UNIFEM a présenté une note d'information sur la structure des coûts et la politique de recouvrement des coûts, d'où il ressort que l'application du taux standard de 7 % au titre des dépenses d'appui recommandé aux termes de la nouvelle politique de recouvrement des coûts pourrait compenser largement les coûts indirects liés à la gestion des programmes et projets financés au moyen de fonds d'affectation spéciale et de la participation de tiers aux coûts. Dans sa note, UNIFEM propose également que des procédures d'octroi de dérogation à l'application du taux unique soient envisagées au cas par cas.

28. Ayant examiné la note d'information, le Conseil d'administration a instamment engagé UNIFEM à continuer d'harmoniser sa politique de classification des coûts et de recouvrement des coûts avec les autres fonds et programmes des Nations Unies. Il a en outre décidé qu'un taux de recouvrement de 7 % serait appliqué aux coûts d'appui indirects en ce qui concerne les nouvelles contributions de tiers, et un taux de 5 % aux contributions au titre de la participation aux coûts des programmes de pays. Le Conseil a également prié la Directrice exécutive d'UNIFEM de lui présenter pour examen à sa deuxième session ordinaire en 2009 un rapport sur l'application de la politique de recouvrement des coûts, en précisant notamment l'incidence des taux appliqués sur les ressources ordinaires et les autres ressources, ainsi que l'utilisation et l'affectation des coûts indirects recouverts. Il a décidé que la Directrice exécutive d'UNIFEM pourrait continuer d'accorder des dérogations à l'application du taux de recouvrement, sur la base d'un examen au cas par cas, en tenant compte de l'incidence financière de cette mesure sur l'organisation.

### **III. Rationalisation de la présence des Nations Unies dans les pays : locaux communs, bureaux partagés, services communs**

29. L'ouverture de nouveaux bureaux extérieurs a été l'une des méthodes adoptées par divers organismes du système des Nations Unies pour élargir l'impact de leurs activités opérationnelles de développement sur le terrain et déployer des

compétences et des programmes normatifs au plus près des États Membres. La présence des fonds et programmes sur le terrain s'articule normalement sur deux niveaux, celui des bureaux de pays (dans de très nombreux États Membres), et celui des bureaux régionaux ou sous-régionaux. Ainsi, le PNUD est présent dans 166 pays, avec 135 bureaux en bonne et due forme et du personnel de terrain dans 31 pays où il n'a pas de bureau. Des bureaux régionaux appelés Centres de services régionaux sont implantés dans cinq régions. L'UNICEF, le FNUAP et le PAM ont une présence locale du même ordre, avec un nombre relativement moins élevé de bureaux de pays, adossés à des structures régionales.

30. Les institutions spécialisées font jouer une gamme élargie de modalités de présence sur le terrain pour appuyer l'exécution de leurs programmes. L'OMS exploite la structure à deux niveaux des fonds et programmes, avec 145 bureaux de pays. D'autres institutions spécialisées, dont la FAO, l'UNESCO et l'Organisation internationale du travail (OIT) sont présentes à trois niveaux, avec des bureaux de pays, des bureaux sous-régionaux et des bureaux régionaux. Plusieurs institutions occupent des bureaux fournis par les gouvernements dans le cadre d'arrangements de partage des dépenses. Un certain nombre cherchent à renforcer leur présence au moyen d'accords avec des « organismes hôtes ». Ainsi, il y a des comptoirs ONUDI dans les bureaux de pays du PNUD. Avec la poursuite de la réforme des Nations Unies au niveau des pays, les équipes de directeurs régionaux sont devenues un nouveau mécanisme de l'architecture du système des Nations Unies sur le terrain.

31. Du fait de la diversité de ses structures sur le terrain, le système des Nations Unies dispose d'une marge de manœuvre supplémentaire pour répondre aux besoins des pays de programme, au prix toutefois de coûts de transaction parfois élevés. Comme l'a souligné le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans son rapport (A/61/583), plus d'un tiers des équipes de pays des Nations Unies relèvent d'au moins 10 organismes, dont il faut rationaliser la présence dans un souci d'efficacité et d'économie. Les bureaux régionaux ont été créés pour répondre aux besoins de supervision et d'appui spécifiques de chaque organisme, d'où des configurations hétérogènes. Face à cette situation, le Secrétaire général avait dès 1997 envisagé de regrouper dans des locaux communs toutes les entités des Nations Unies opérant dans un même pays. Des données empiriques donnent à penser que l'effort de réforme a jusqu'à présent réussi à réduire dans certains cas les dépenses de logement et de services et qu'il aide les organismes des Nations Unies à mieux travailler ensemble.

32. Le système des Nations Unies pour le développement est régulièrement exhorté à réduire ses structures de terrain. Dans sa résolution 62/208, l'Assemblée générale a encouragé les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies à intensifier leurs efforts en vue de rationaliser leur présence sur place en partageant des installations et des bureaux ou, selon qu'il convient, en adoptant le concept de bureaux communs et en développant les services d'appui et les unités administratives communs, de façon à réduire les frais généraux et les coûts de transaction des pays concernés. Un certain nombre d'initiatives ont été prises, notamment dans le cadre de l'expérience pilote de mise en cohérence, dans le but d'explorer les possibilités d'application à l'échelle du système, en attendant l'évaluation indépendante de l'initiative Unis dans l'action.

## A. Initiatives prises à l'échelle du système et résultats

33. Dès avant le lancement de l'initiative Unis dans l'action, le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et le PAM avaient commencé à partager des bureaux et parfois des services, en réponse à la résolution 52/12 de l'Assemblée générale. Soixante Maisons des Nations Unies<sup>1</sup> ont été ouvertes dans le monde à ce jour. 26 projets de locaux communs sont en cours d'exécution dans différents pays, et 25 autres sont à l'étude.

34. Dans les pays pilotes de l'initiative Unis dans l'action, le regroupement de tous les organismes des Nations Unies résidents sous un même toit est à l'ordre du jour. Mais jusqu'à présent ce n'est chose faite qu'au Cap-Vert, où la Maison des Nations Unies a été ouverte bien avant le lancement de l'initiative Unis dans l'action. Dans les autres pays pilotes, les projets de locaux communs sont encore à l'état d'ébauche. Le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) explore de nouvelles options de financement pour aider les pays à les concrétiser. La recherche de locaux suffisamment sécurisés pour abriter tous les organismes résidents des Nations Unies pose un vrai problème. Il importe de préciser que, avec la forte augmentation du nombre d'attaques contre des installations de l'ONU dans le monde et la multiplication des déménagements de bureaux pour raisons de sécurité, l'avis général exprimé dans le système et confirmé à la sixième session ordinaire du Comité de haut niveau sur la gestion en septembre 2008 est que l'établissement de locaux communs devrait être envisagé au cas par cas et après examen attentif des incidences en termes de sécurité.

35. Le partage de services d'appui centraux est un élément important des projets de locaux communs et de bureaux partagés. Depuis le lancement mondial en 2004 du programme de services communs élaboré par le GNUD à l'issue d'une phase pilote concluante, les équipes de pays des Nations Unies sont de plus en plus nombreuses à essayer de mutualiser leurs services, avec des résultats inégaux. Un certain nombre d'outils et de directives ont été introduits, et d'autres sont à l'étude. L'adoption récente du Plan d'action du Conseil des chefs de secrétariat (CCS) a dynamisé les projets de services communs. Une étude de faisabilité concernant d'éventuels centres régionaux de services communs interinstitutions en remplacement des services spécifiques à chaque organisme est prévue dans le Plan d'action du Comité de haut niveau sur la gestion relatif à l'harmonisation des pratiques de fonctionnement des organismes des Nations Unies. À cet égard, les divers modèles de services communs envisagés par les organismes du système des Nations Unies sont des points de repère utiles.

36. Le GNUD est allé dispenser conseils et appuis aux équipes de pays des Nations Unies sur le terrain. Les récentes initiatives de services communs étaient essentiellement tirées par les pays pilotes de l'initiative Unis dans l'action. Des formules de rationalisation et de simplification des procédures d'achat communes ont été mises au banc d'essai en Tanzanie. La multiplication des services communs est particulièrement nette en ce qui concerne les technologies de l'information et des

---

<sup>1</sup> Le Secrétaire général accorde le statut de « Maison des Nations Unies » lorsque les conditions minimum suivantes sont réunies : a) les locaux communs abritent le bureau du coordonnateur résident des Nations Unies et les bureaux de tous les directeurs résidents/représentants du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF et du PAM; 2) les organismes veulent créer un cadre de services communs efficaces, de qualité, rationnels et économiques.

communications (TIC), domaine dans lequel les équipes de pays des Nations Unies dans les pays pilotes ont commencé à harmoniser l'appui TIC et à partager les services TIC, ce qui a permis de faire des économies dans certains pays.

37. Malgré ces avancées, l'insuffisance des financements requis pour mettre en œuvre les initiatives de services communs sur le terrain devient de plus en plus préoccupante. S'y ajoute le fait que l'adoption de pratiques de fonctionnement harmonisées au niveau des pays est hautement tributaire des accords et des procédures en vigueur au niveau mondial.

## **B. Mesures prises par les conseils d'administration et organes directeurs**

### **Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture**

38. Face à la vigoureuse dynamique de l'effort de réforme au niveau des pays et de cohérence à l'échelle du système, le Directeur général de l'UNESCO a décidé en 2006 de procéder au deuxième examen de la stratégie de décentralisation. Le but de l'exercice était de déterminer si le système décentralisé avait les capacités et l'efficacité voulues pour faire face à tous les nouveaux défis qu'impliquait l'accélération de la réforme de l'ONU au niveau des pays.

39. À sa cent quatre-vingtième session, en 2008, le Conseil exécutif de l'UNESCO a examiné le rapport du Directeur général à ce sujet et a pris note des progrès réalisés dans l'étude de mesures à long terme visant à renforcer la présence de l'organisation sur le terrain.

40. Rappelant la demande formulée dans la résolution 62/208 de l'Assemblée générale concernant le renforcement de la capacité des entités régionales et sous-régionales ainsi que la collaboration interinstitutions aux niveaux régional et sous-régional, le Conseil exécutif a prié le Directeur général de prendre toutes les mesures nécessaires pour aligner efficacement le système de décentralisation de l'UNESCO sur les exigences de la réforme du système des Nations Unies sur le terrain, notamment des mécanismes souples pour la gestion des ressources humaines sur le terrain et l'utilisation de la présence de l'UNESCO dans les équipes de pays des Nations Unies; il a en outre invité le Directeur général à prendre en compte les résultats des consultations intergouvernementales ayant lieu à New York à mesure qu'ils seront disponibles, et à lui soumettre à sa cent quatre-vingt et unième session en 2009 un rapport final sur un système et une structure de décentralisation ajustés s'appuyant sur le plan d'action global relatif à l'application de la résolution 62/208 de l'Assemblée générale.

### **Organisation internationale du travail**

41. Durant la période 2006-2007, la Conférence internationale du travail a lancé un examen de la structure de terrain de l'OIT. Un certain nombre de facteurs appelaient en effet un réexamen de la structure, des méthodes de travail et de la capacité des bureaux extérieurs de l'Organisation à mettre en œuvre la réforme du système des Nations Unies au niveau des pays. À la trois cent unième session du Conseil d'administration, la Commission du programme, du budget et de l'administration a avancé un certain nombre de propositions pour le réexamen de la structure extérieure de l'OIT et des fonctions correspondantes. Elle a indiqué dans

ses propositions que l'établissement, dans le cadre de la réforme des Nations Unies, de pôles régionaux et de sites combinés de l'ONU dans les pays favoriserait les synergies avec les structures régionales de l'OIT.

42. La Commission a proposé des mesures susceptibles être retenues pour une mise en œuvre immédiate, notamment accroître le nombre de coordonnateurs nationaux dans les pays qui ont un ample programme de coopération mais qui ne sont pas desservis par un bureau de l'OIT, et poursuivre la décentralisation de la coopération technique de l'OIT. Le Conseil d'administration a souscrit à ces propositions et demandé que l'OIT conduise des analyses et des consultations supplémentaires à ce sujet et publie en mars 2009 un document contenant des détails complémentaires sur les propositions.

### **Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Programme alimentaire mondial et Fonds international de développement agricole**

43. En 2007, la FAO, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et le PAM ont conduit ensemble un travail de cartographie couvrant les années 2006 et 2007 afin de faire l'état des lieux de leur collaboration. L'exercice a montré que près de 70 % de la collaboration intervenait au niveau des pays, contre 24 % au niveau mondial et 6 % au niveau régional. La collaboration au niveau régional dans le domaine de l'administration a surtout concerné les bureaux extérieurs communs et les services d'appui partagés.

44. La collaboration entre la FAO et le FIDA sur la question des bureaux extérieurs communs s'est intensifiée au cours des trois dernières années et devrait continuer sur cette lancée. Un accord-cadre à long terme pour l'accueil du personnel du FIDA dans les locaux des représentants de la FAO est en cours de négociation. Des possibilités de bureaux extérieurs communs avec le PAM ont également été repérées plusieurs pays. Un certain nombre de projets de services communs sont en cours d'exécution ou en préparation. Ainsi, au chapitre des opérations de trésorerie, les trois institutions coopèrent au cas par cas sur les questions relatives à la gestion de liquidités par les bureaux extérieurs.

45. À la réunion conjointe de la quatre-vingt-dix-neuvième session du Comité du Programme et de la cent-vingt-deuxième session du Comité financier, tenue en mai 2008, le secrétariat a fait état de progrès dans la collaboration entre la FAO, le PAM et le FIDA pour les activités ayant trait à l'administration et au traitement des opérations. Les Comités se sont félicités des informations données dans le rapport d'activité et de l'élargissement de la portée du rapport, qui inclut la réaction de la FAO à la résolution 62/208 de l'Assemblée générale et sa contribution à l'initiative Unis dans l'action dans les pays où elle est réalisée en mode pilote. Ils ont également salué les efforts faits par les trois institutions ayant leur siège à Rome pour tirer le meilleur parti possible des synergies et complémentarités entre les services qu'elles rendent à leurs membres, et ont insisté sur la nécessité d'une telle convergence pour améliorer les résultats et éviter les chevauchements d'activité sur le terrain comme au siège des trois institutions. La réunion conjointe a demandé un rapport d'activité sur la collaboration entre les institutions ainsi que sur leur coopération au sein du système des Nations Unies.

### **Organisation des Nations Unies pour le développement industriel**

46. Le 23 septembre 2004, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et le PNUD ont signé un accord qui permettra aux deux partenaires d'élaborer des programmes de coopération technique communs. Pour faciliter l'exécution de ces programmes, l'ONUDI a choisi un nouveau modèle de représentation sur terrain, à savoir des comptoirs ONUDI dans les bureaux extérieurs du PNUD.

47. À la fin de 2009, l'ONUDI disposera de 17 comptoirs opérationnels dans les cinq régions couvertes par son programme. Ces comptoirs contribuent de manière décisive à faciliter la participation de l'organisation aux processus de programmation dans les pays et à rehausser sa visibilité au sein des équipes de pays des Nations Unies. Ils offrent également une solution financièrement intéressante pour accroître la présence de l'ONUDI sur le terrain. Le Directeur général a rendu compte de cette actualité à la trente-cinquième session du Conseil du développement industriel. Le Conseil a pris note des progrès réalisés et des mesures prises dans ce domaine.

### **Fonds international de développement agricole**

48. Sachant que l'absence de représentation dans les pays emprunteurs était un obstacle majeur au renforcement de l'impact du Fonds, le Conseil d'administration du FIDA a approuvé en décembre 2003 le Programme pilote relatif à la présence sur le terrain visant à mettre en œuvre des initiatives pilotes pour renforcer la présence du Fonds sur le terrain. Le programme a été évalué en 2006-2007 et le Conseil d'administration a examiné les conclusions de l'évaluation à sa session de septembre 2007. Le Conseil a demandé au FIDA de continuer à intégrer ses bureaux de pays plus efficacement tout en expérimentant différents modèles et en mettant en œuvre un plan de présence dans les pays. En réponse à cette demande, la direction du Fonds a établi un plan d'activité pour la présence du FIDA en 2008 et a présenté un plan d'action basé sur les données d'expérience de 2008. Il est proposé dans le plan d'action d'ajouter 10 nouveaux bureaux de pays aux 17 déjà en service.

49. Le FIDA cherche également à utiliser la méthode la plus économique pour établir des bureaux de pays, notamment en concluant des accords d'institutions hôtes avec d'autres institutions des Nations Unies de manière à pouvoir faire appel à des institutions sœurs comme la FAO, le PNUD et le PAM pour ses bureaux et autres éléments logistiques.

50. Le FIDA prévoit à terme de créer des bureaux supplémentaires dans d'autres pays, mais strictement sur la base de sa contribution potentielle à la réduction de la pauvreté rurale et non pour de simples considérations de représentation. Il s'emploiera tout particulièrement à contribuer à la cohérence du système des Nations Unies en s'engageant activement dans l'initiative Unis dans l'action.

### **Programme des Nations Unies pour l'environnement**

51. Ainsi qu'indiqué dans la stratégie à moyen terme du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) pour 2010-2013, le renforcement de la présence stratégique est l'un des principaux mécanismes institutionnels employés par le PNUE pour devenir une organisation plus efficace, efficiente et soucieuse de résultats. En vertu de cette stratégie, le Programme examinera et ajustera en

permanence sa présence dans le monde et dans chaque pays et région pour mieux s'intégrer aux équipes de pays des Nations Unies et au système des coordonnateurs résidents tout en conservant son rôle normatif et tribunicien au niveau mondial. Il ne cherchera pas à établir sa présence dans chaque pays mais la renforcera dans quelques lieux stratégiques.

52. Le Conseil d'administration du PNUE a examiné et entériné la stratégie à sa dixième session extraordinaire en février 2008 et a autorisé le Directeur exécutif à utiliser la stratégie pour formuler les cadres stratégiques et les programmes de travail.

#### **IV. Simplification et harmonisation des règles, procédures et pratiques de fonctionnement**

53. Pendant de longues années, les organismes du système des Nations Unies ont cherché ensemble au sein du Comité administratif de coordination, devenu par la suite le Conseil des chefs de secrétariat (CCS), des possibilités d'appliquer des modalités communes en matière d'administration et de gestion. Les récentes mesures de réforme, et notamment celles qui visent à accroître la cohérence du système, ont insufflé une énergie nouvelle et un sens de l'urgence quant à la nécessité, pour le système des Nations Unies, de réévaluer ses façons de travailler de manière à faciliter l'exécution cohérente des opérations des Nations Unies dans les pays.

54. Les très nombreuses réformes internes déjà sur les rails visent à améliorer le souci des résultats, la transparence et l'esprit de responsabilité dans les différentes organisations. Dans ce contexte, les organismes et leurs organes directeurs doivent être tenus pleinement informés des progrès de la réforme à l'échelle du système pour pouvoir y inscrire leurs propres efforts.

55. L'absence de financement soulève un problème majeur. L'adoption de modalités de travail simplifiées et harmonisées exige un investissement initial intensif. L'état d'application des Normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS) dans le système des Nations Unies à ce jour montre que certaines initiatives lancées à l'échelle du système sont plus coûteuses et complexes que prévu initialement, ce qui risque de dissuader les organisations d'aller de l'avant, faute de financements suffisants. L'autre sujet d'inquiétude croissante est que la réduction des coûts pourrait bien devenir un exercice de sabrage des ressources, ce qui mettrait les organisations engagées dans la réforme en position défavorable. La réforme ne progressera que dans la mesure où les mécanismes de gouvernance et de financement du système des Nations Unies pourront être renforcés de manière que les organisations apportant la preuve de leur volonté de résultats, de rigueur, de responsabilité, d'efficacité et de transparence bénéficient en échange de financements réguliers et suffisants.

56. Il faut impérativement une volonté politique forte pour surmonter ces difficultés. La question des pratiques de fonctionnement est de plus en plus fréquemment évoquée dans les instances intergouvernementales. À sa soixante-deuxième session, par sa résolution 62/208, l'Assemblée générale a demandé aux fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies de continuer à harmoniser et à simplifier leurs règles et procédures dans la mesure où cela peut se

traduire, pour eux comme pour leurs partenaires nationaux, par une réduction sensible des tâches administratives et des procédures, en gardant présentes à l'esprit les circonstances propres à chaque pays bénéficiaire, et de renforcer l'efficacité du système des Nations Unies pour le développement, d'en accroître la transparence et de le rendre plus responsable. Ultérieurement, par sa résolution 62/277, l'Assemblée a décidé que ses travaux intergouvernementaux sur la cohérence du système des Nations Unies, qui se poursuivent et qu'elle continue d'approfondir, porteraient exclusivement et de manière intégrée sur des questions telles que l'harmonisation des pratiques de fonctionnement

## A. Initiatives prises à l'échelle du système et résultats

57. Le système des Nations Unies a poursuivi résolument son objectif de cohérence générale par des réformes d'administration et de gestion axées sur la rationalisation des mécanismes de coordination et sur une définition plus claire de la répartition des tâches. En octobre 2007, le GNUM a rejoint le Conseil des chefs de secrétariat, dont il constitue désormais le troisième pilier à côté du Comité de haut niveau sur la gestion et du Comité de haut niveau sur les programmes. Le GNUM s'occupera surtout de l'exécution des programmes et de la coordination des opérations dans les pays et s'emploiera à chercher des solutions innovantes dans plusieurs domaines de gestion et d'administration. S'ils s'avèrent viables, les processus qu'il expérimente seront soumis au Comité de haut niveau sur la gestion en vue d'une éventuelle reproduction à plus grande échelle.

58. Le Plan d'action pour l'harmonisation des pratiques de fonctionnement des organismes des Nations Unies approuvé par le CCS en avril 2008 et lancé en octobre 2008 marque une avancée décisive vers la simplification et l'harmonisation. Il insiste tout particulièrement sur les besoins qui apparaissent au niveau des pays et nécessitent des ajustements et des alignements au sein des sièges et dans toutes les grandes fonctions de gestion du système des Nations Unies relevant des chefs de secrétariat.

59. À l'échelle des pays, le GNUM a approuvé une démarche d'intégration plus poussée des opérations institutionnelles et de la programmation dans les pays faisant l'objet de Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), en tirant parti de la panoplie d'outils GNUM pour le fonctionnement amélioré du système des Nations Unies pour le développement au niveaux des pays. Il a été convenu que les pays pilotes de l'initiative Unis dans l'action se chargeraient chacun d'un aspect particulier des pratiques de fonctionnement et exploreraient ce qui peut être fait pour accentuer les gains de simplification et d'harmonisation.

60. S'il faut des ressources extrabudgétaires pour mettre en œuvre le Plan d'action, des projets ne nécessitant pas au départ des financements supplémentaires sont déjà en route<sup>2</sup>. De plus, un certain nombre d'initiatives lancées avant

<sup>2</sup> À savoir les pratiques budgétaires harmonisées, sous la direction du PNUD et de l'Agence internationale de l'énergie atomique; les services de trésorerie communs, sous la direction du FIDA et de l'OMS, les politiques en matière de recouvrement des coûts, sous la direction de l'UNESCO et du Bureau de la coordination des activités de développement; la formation généralisée aux normes IPSAS, sous la direction de l'équipe IPSAS; les perfectionnements du Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies, sous la direction du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion.



l'adoption du plan d'action continuent de donner des résultats concrets, notamment dans les domaines suivants :

### **Finances et budget**

61. Le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF, le PAM et le Secrétariat de l'ONU ont fait des pas décisifs pour harmoniser leur Règlement financier et leurs règles de gestion financière. L'avant projet de Règlement financier harmonisé devrait être présenté aux organes directeurs concernés pour adoption en 2009. À l'issue de cette première étape, il est prévu d'élargir l'effort d'harmonisation à l'ensemble des organismes du système des Nations Unies.

62. L'harmonisation du Règlement financier et des règles de gestion financière est étroitement liée à l'effort de mise en conformité des politiques et des systèmes dans la perspective de l'application des normes IPSAS. Après l'adoption de ces normes par l'Assemblée générale à sa soixantième session, les premières organisations qui les ont appliquées (OMS, PAM et Organisation de l'aviation civile internationale) ont réalisé des progrès tangibles dont elles tirent aujourd'hui des données d'expérience. La majorité des organisations s'en tiennent à l'objectif de 2010 pour l'adoption. Le Comité de haut niveau sur la gestion a cependant demandé à toutes les organisations de revoir leur date butoir au vu d'un certain nombre d'interrogations quant à la possibilité de tenir ces délais. Tout en encourageant les membres à prendre des mesures appropriées pour honorer la date de 2010, le Comité leur a demandé de l'ajuster si nécessaire et d'en informer toutes les parties prenantes en temps voulu.

63. Le GNUD a approuvé le Mémoire d'accord et l'arrangement administratif standard relatifs aux fonds d'affectation spéciale multidonateurs et aux programmes conjoints. Les mesures de gestion et de contrôle renforcés des fonds multidonateurs et des fonds Unité d'action créés dans les pays pilotes de l'initiative Unis dans l'action ont facilité la tâche des équipes de pays dans leur effort de mobilisation conjointe des ressources.

64. Après son lancement en avril 2005, l'approche harmonisée des transferts monétaires aux partenaires d'exécution est devenue un point d'entrée pour introduire des capacités nationales renforcées de gestion des finances publiques et d'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques. Depuis fin septembre 2008, elle est pleinement opérationnelle dans 15 pays. Dans les pays pilotes, elle ne concerne plus seulement le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et le PAM, puisque l'UNESCO, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, la FAO et ONU-Habitat ont confirmé qu'ils l'appliqueraient chaque fois que leurs opérations s'y prêteraient. Les secrétariats du Fonds d'équipement des Nations Unies et de la GAVI (Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination) explorent actuellement la possibilité d'utiliser cette même approche.

### **Audit**

65. Après l'adoption de la politique relative à l'audit des services communs et au cadre de vérification des comptes des fonds d'affectation multidonateurs en 2007, le cadre de vérification des comptes des programmes coordonnés du système des Nations Unies financés par plusieurs organismes a été adopté par les représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies

et des institutions financières multilatérales<sup>3</sup> puis entériné par le GNUD à la fin septembre 2008. Par ailleurs, les clauses concernant l'audit interne standard et les investigations à intégrer dans un mémorandum d'accord sur les fonds d'affectation spéciale multidonateurs et les activités financées au titre de l'initiative Unis dans l'action ont été adoptées d'un commun accord en juin 2008; le GNUD les a entérinées en octobre 2008. Les représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies et des institutions financières multilatérales étudient d'autres domaines d'harmonisation et de coordination potentielle. On notera que l'alignement et la cohérence plus poussées des méthodes et des pratiques de vérification interne des comptes doit tenir compte des politiques et des structures de gouvernance des différents organismes des Nations Unies, ainsi que des recommandations de leurs comités d'audit, le cas échéant.

### **Achats**

66. Des procédures d'achat simplifiées et harmonisées se mettent en place au niveau des pays et aux sièges. En Tanzanie, le GNUD a aidé l'équipe de pays à rationaliser et simplifier les procédures d'achats communs et à mettre sur pied une équipe chargée des achats communs. La faisabilité des solutions proposées pour lever les obstacles identifiés est testée dans le pays en vue d'une éventuelle application élargie. Au niveau mondial, l'effort d'harmonisation et de simplification de l'enregistrement des fournisseurs et des filières d'approvisionnement s'est traduit par la création d'une base de données en ligne appelée Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies mise en service grâce à la collaboration entre 23 organismes du système des Nations Unies. Le Comité de haut niveau sur la gestion coordonne actuellement la mise à niveau de la base pour en faire une plateforme avancée de partage des connaissances et d'appels d'offres en ligne. Il poursuit par ailleurs son travail de mise au point de manuels d'achats harmonisés, d'élaboration de pratiques d'achat responsables et de professionnalisation du personnel chargé des achats.

### **Technologies de l'information et des communications et logiciel de gestion intégré**

67. L'effort de collaboration interinstitutions dans le domaine des technologies de l'information et des communications (TIC) a donné lieu à une série de recommandations pour la création d'un répertoire commun à toutes les institutions et d'une architecture commune de réseaux TIC pour les bureaux de pays. Un répertoire commun lancé pour l'instant à titre expérimental devrait à terme être accessible dans tous les pays pilotes. Les pays pilotes s'efforcent également de mutualiser les appuis TIC et d'aménager des infrastructures informatiques rationnelles dans les Maisons des Nations Unies communes. De plus, au début de 2009, le Comité de haut niveau sur la gestion a validé la proposition d'un Réseau

<sup>3</sup> Les représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies et des institutions financières multilatérales sont chargés d'énoncer les positions officielles communes et de fournir au besoin des informations et des conseils à d'autres organes du système (tels que le CCS, le Comité de haut niveau sur la gestion et le GNUD) sur les questions relatives à l'audit. Ils sont également chargés de coordonner et harmoniser les activités et modalités de vérification interne des membres du réseau si nécessaire. Un groupe de travail permanent composé de 14 organismes est occupé de la coordination et du partage de l'information.

TIC qui permettrait à chaque institution d'avoir accès aux services intranet de toutes les autres. Il va maintenant formuler des conseils d'application pratique en coopération avec le GNUD. Le déploiement du nom de domaine et de l'adresse électronique communs est prévu pour 2009.

68. L'harmonisation des pratiques opérationnelles et des procédures administratives relatives au progiciel de gestion intégré (PGI) a deux raisons d'être, à savoir aider les organisations qui n'ont pas encore installé le PGI à exploiter pleinement l'arsenal existant des pratiques et des procédures de fonctionnement harmonisées en utilisant le système. Le PAM, l'OIT et le PNUD, qui utilisent chacun actuellement un PGI différent, ont été chargés de réfléchir à des recommandations pour rationaliser les processus de fonctionnement.

#### **Le progiciel de gestion intégré**

Un PGI est une suite intégrée d'outils informatiques conçus pour faciliter le fonctionnement de l'entreprise dans tous les domaines : gestion des finances et du budget, gestion des ressources humaines, de la chaîne d'approvisionnement, des services d'appui centraux et autres services essentiels. Le principal avantage du système tient au fait qu'il donne la possibilité de rationaliser et améliorer l'ensemble des opérations d'une organisation par reconfiguration des processus, partage de données communes et application des meilleures normes et pratiques.

## **B. Mesures prises par les conseils d'administration et organes directeurs**

### **Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture**

69. On se rappellera qu'à sa trente-quatrième session, en 2007, la Conférence générale de l'UNESCO a approuvé l'adoption des normes IPSAS en tant que normes comptables de l'UNESCO à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010. Depuis, une nouvelle structure a été créée pour assurer la gestion continue du projet. Plusieurs ateliers ont été organisés pour aider le personnel à mener à bien les phases initiales du nouveau processus de gestion.

70. Le Directeur général de l'UNESCO a présenté un rapport d'étape sur l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) et les amendements proposés au Règlement financier à la cent-quatre-vingtième session du Conseil exécutif. Il a signalé dans son rapport que le sous-financement du projet IPSAS risquait de compromettre l'adoption des nouvelles normes en 2010 comme prévu.

71. Ayant examiné le rapport du Secrétaire général, le Conseil exécutif a pris note des travaux déjà accomplis par le système des Nations Unies et l'UNESCO, en particulier en ce qui concernait l'examen technique approfondi des normes comptables, a noté également que le budget du projet IPSAS était insuffisant et que le Directeur général avait l'intention soit d'obtenir des fonds supplémentaires en s'adressant à des sources extrabudgétaires soit de réaliser des économies au titre du

budget de l'exercice biennal en cours afin de financer ce projet, et a prié le Directeur général de lui soumettre à sa cent quatre-vingt unième session un rapport d'étape sur l'application du plan d'action, y compris tout amendement qui serait éventuellement proposé au Règlement financier.

### **Organisation mondiale de la santé**

72. En 2007, l'Assemblée mondiale de la santé a entériné l'adoption des normes IPSAS. À la huitième réunion du Comité du programme, du budget et de l'administration du Conseil exécutif de l'OMS, le secrétariat a fait état des progrès accomplis et annoncé qu'il proposerait aux organes directeurs en 2009 des modifications au Règlement financier qui pourraient entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Le Comité s'est félicité des mesures prises pour appliquer intégralement les normes IPSAS et a noté que l'application de ces normes accroîtrait encore la responsabilité financière de l'Organisation.

73. L'OMS s'emploie à simplifier ses pratiques de fonctionnement en élaborant un système mondial de gestion qui rationalisera ses méthodes de travail tout en lui permettant d'utiliser ses ressources financières et humaines plus efficacement. La phase préparatoire du déploiement du système mondial est sur le point de s'achever. Parallèlement, un Centre mondial des services a été ouvert en Malaisie. Il est devenu pleinement opérationnel en juin 2008.

74. À sa huitième réunion, le Comité du programme, du budget et de l'administration du Conseil exécutif s'est félicité des avancées constantes des réformes de gestion. Il a également pris acte de l'envergure et de la complexité de la tâche de déploiement du système mondial de gestion et des risques non négligeables qu'elle implique. À sa neuvième réunion, il a réaffirmé que le système mondial de gestion avait permis d'atteindre de nombreux objectifs de gestion stratégique et que l'OMS devait persévérer dans sa mise en œuvre.

### **Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture**

75. À sa cent quinzième session, en septembre 2006, le Comité financier de la FAO a approuvé l'adoption des normes IPSAS à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010. Un exercice de planification a eu lieu en mars 2008; l'une de ses conclusions a été que l'application intégrale des normes IPSAS ne pouvait pas intervenir d'ici à 2010 mais que l'extension de la durée du projet permettrait à l'organisation de mettre en place les premiers éléments IPSAS avant la fin de 2010 et d'achever la mise en conformité complète à la fin de 2011. L'envergure et la portée des changements opérationnels à introduire dans l'organisation se sont révélées beaucoup plus importantes que prévu.

76. Ayant examiné le rapport d'étape présenté par le secrétariat à sa cent vingt-deuxième session, en mai 2008, le Comité financier a réaffirmé l'importance de l'adoption des normes IPSAS au sein de la FAO; il a souligné le fait que la FAO devait collaborer avec les autres organisations des Nations Unies pour la mise à profit des expériences communes en matière d'adoption des normes IPSAS; il a noté que les organisations des Nations Unies qui prévoyaient d'adopter rapidement les normes IPSAS connaissaient toutes des retards de mise en œuvre. Le Comité a également confirmé qu'il approuvait la mise en œuvre du projet en 2008-09 sur la base des estimations de coûts revues à la hausse et a demandé que les propositions de financement pour 2010-11 comprennent notamment un nouvel examen de l'ordre

des priorités dans le cadre d'un financement au moyen de ressources extrabudgétaires. À sa cent vingt-troisième session, en octobre 2008, le Comité a été informé que dans le cadre de la réforme de la FAO et de l'évaluation externe indépendante, l'Organisation revoyait ses hypothèses de planification et que l'application des normes IPSAS n'interviendrait pas en 2010. La première année d'application est désormais prévue pour 2012.

### **Organisation des Nations Unies pour le développement industriel**

77. À sa douzième session, en décembre 2007, la Conférence générale a décidé d'adopter les normes IPSAS, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010. Des efforts ont été faits pour exécuter et suivre le processus général d'adoption des normes et en assurer la mise en œuvre diligente. Le personnel concerné a reçu la formation nécessaire et des politiques ont été formulées sur une base permanente.

78. À sa vingt-quatrième session, en septembre 2008, le Comité du programme et du budget a pris acte du rapport d'étape du secrétariat sur les normes IPSAS. Le Conseil du développement industriel a fait de même à sa trente-cinquième session, tenue en décembre 2008.

79. Le Conseil du développement industriel a pris note d'un rapport sur la cohérence du système des Nations Unies dans lequel le Directeur général soulignait que, sur la question de l'initiative Unis dans l'action, l'ONUDI s'était résolument prononcé en faveur de l'exécution nationale et avait délibérément décidé d'appliquer l'approche harmonisée des transferts monétaires dans les pays pilotes dès lors que la nature du financement volontaire l'autorisait et conformément aux politiques établies par ses organes de décision. Les pratiques de fonctionnement sont en cours d'examen dans le cadre du processus de simplification et d'harmonisation de ces pratiques dans le système des Nations Unies et sur la base de l'initiative Unis dans l'action. Le Conseil a pris acte du rapport.

80. Une note du Directeur général a par ailleurs été présentée pour examen au Comité du programme et du budget à sa vingt-cinquième session, en mai 2009, au sujet des initiatives prises par l'organisation et d'un projet de feuille de route concernant le PGI et la gestion du changement conformément aux normes et aux meilleures pratiques en vigueur à l'échelle du système.

### **Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés**

81. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a approuvé un plan de projet IPSAS en juin 2008. Il s'emploie maintenant à mettre en place de nouvelles structures de gestion des projets.

82. Le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU suit attentivement le projet IPSAS. Dans un récent rapport, il a recommandé que le HCR rende compte régulièrement de la mise en œuvre du plan d'adoption des normes IPSAS et du budget correspondant. En réponse à la recommandation, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a présenté à la cinquante-neuvième session du Comité exécutif du HCR un rapport d'étape sur l'adoption intégrale des normes IPSAS. Le Comité a pris acte du rapport et a demandé au secrétariat de le tenir régulièrement informé des mesures prises pour donner suite aux recommandations et aux observations formulées dans divers documents de contrôle.

**Programme commun coparrainé des Nations Unies sur le VIH et le sida**

83. Une division de la répartition des tâches d'appui technique a été créée au sein du Programme commun coparrainé des Nations Unies sur le VIH et le sida (ONUSIDA) pour instaurer une approche plus cohérente entre les coparrains et le secrétariat d'ONUSIDA dans le domaine de l'assistance technique. Ses activités ont permis de réduire les coûts de transaction pour tous les partenaires (pays, ONU et donateurs), d'assurer une meilleure coordination entre les institutions des Nations Unies par la simplification et l'harmonisation de l'appui fourni par les Nations Unies à travers des missions conjointes, des examens communs et autres activités opérationnelles et programmatiques communes, et d'améliorer la communication de l'information dans les domaines qui relèvent des compétences de l'institution.

**V. Conclusion**

84. Dans un paysage de l'aide en pleine mutation, les pays bénéficiaires de programmes comme les pays donateurs exigent plus que jamais du système des Nations Unies pour le développement qu'il traduise les principes de responsabilité dans des modalités de travail simplifiées et harmonisées à l'échelle du système et dans des processus plus transparents et soucieux de résultats. Cette volonté est clairement illustrée par le nombre, la qualité et la portée des recommandations concernant les pratiques de fonctionnement formulées par les conseils d'administration et les organes directeurs dans l'année écoulée.

85. Porté par cet élan, le système des Nations Unies pour le développement s'emploie plus activement à trouver et appliquer des solutions concrètes pour simplifier, rationaliser et optimiser les modalités et pratiques de fonctionnement essentielles au sein des sièges et sur le terrain. L'adoption par le CCS du plan d'action élaboré par le Comité de haut niveau sur la gestion a fourni une feuille de route pour engager l'effort collectif. Les pays pilotes de l'initiative Unis dans l'action ont été des laboratoires d'expérimentation de solutions innovantes susceptibles d'être appliquées à plus grande échelle.

86. Il conviendrait sans doute de réfléchir davantage à la complexité du travail à accomplir pour trouver une adéquation plus étroite entre d'une part la nécessité pour le système des Nations Unies de travailler de manière plus concertée et cohérente et d'autre part la réalité des structures et des modalités de fonctionnement des diverses organisations des Nations Unies. Les difficultés proviennent aussi du fait qu'il est problématique d'entretenir la motivation d'organisations qui se retrouvent avec des capacités financières réduites.

87. Les réformes de gestion doivent aller de pair avec des avancées sur le front de la cohérence entre les politiques des diverses instances intergouvernementales. La volonté de cohérence et d'efficacité manifestée par les organismes des Nations Unies doit être étayée par des financements durables. À cet égard, la disponibilité des ressources extrabudgétaires demandées pour financer le plan d'action élaboré par le Comité de haut niveau sur la gestion reste une nécessité critique pour accompagner le grand chantier de la simplification et de l'harmonisation.

88. Le dynamisme de la réforme sur le terrain appelle une évolution correspondante des politiques au sein des sièges. Les mesures concrètes émanant des pouvoirs centraux nécessitent un accompagnement et un appui politique fort de la part des conseils d'administration et organes directeurs. À cet égard, le partage adéquat de l'information avec les conseils d'administration et les organes directeurs au sujet des résultats produits par l'effort de réforme à l'échelle du système est un gage fondamental de réussite.

---