



Assemblée générale

Distr. générale
26 juin 2012
Français
Original : anglais

Soixante-sixième session

Point 117 de l'ordre du jour

Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire

Évaluation indépendante des enseignements tirés de l'initiative Unis dans l'action

Note du Secrétaire général

Conformément aux dispositions du paragraphe 21 de la résolution 64/289 de l'Assemblée générale relative à la cohérence du système des Nations Unies, le Secrétaire général, à l'issue de consultations tenues avec les États Membres, a nommé au Groupe d'encadrement de l'évaluation neuf experts à titre individuel, aux fins de l'évaluation indépendante des enseignements tirés des projets pilotes de l'initiative Unis dans l'action.

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer aux États Membres le rapport sur l'évaluation indépendante présenté le 12 juin 2012 au Président de l'Assemblée générale par la Présidente du Groupe d'encadrement de l'évaluation.



Lettre datée du 12 juin 2012, adressée au Président de l'Assemblée générale par la Présidente du Groupe d'encadrement de l'évaluation, transmettant le rapport sur l'évaluation indépendante des enseignements tirés de l'initiative Unis dans l'action

En ma qualité de Présidente élue du Groupe d'encadrement de l'évaluation pour l'évaluation indépendante des enseignements tirés de l'initiative Unis dans l'action, groupe mis en place par le Secrétaire général, j'ai l'honneur de vous adresser le rapport d'évaluation final.

Conformément aux dispositions relatives à cette évaluation qu'a approuvées l'Assemblée générale au paragraphe 21 de sa résolution 64/289, le rapport d'évaluation est présenté au Président de l'Assemblée à la soixante-sixième session de cette dernière.

Les normes et règles définies par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation prévoient que les rapports d'évaluation doivent donner lieu à une réponse explicite des organes directeurs et des responsables concernés par les recommandations figurant dans ces rapports. Je prends donc la liberté de faire également tenir ce rapport au Secrétaire général.

Je tiens à vous remercier d'avoir fait figurer des informations relatives à l'évaluation indépendante sur votre site Internet, www.un.org/fr/ga/president/66. Étant donné le grand intérêt que l'évaluation suscite chez les États Membres, cet outil de communication a été fort apprécié.

De nouveau, je vous remercie pour votre concours dans le cadre de l'évaluation indépendante et vous prie d'agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma très haute considération.

La Présidente du Groupe
d'encadrement de l'évaluation
(*Signé*) Liliam **Flores Ortega Rodríguez**

Rapport sur l'évaluation indépendante des enseignements tirés de l'initiative Unis dans l'action

Résumé

Le présent rapport récapitule les résultats de l'évaluation indépendante des enseignements tirés de l'initiative Unis dans l'action menée en 2011-2012, conformément à la demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 139 de sa résolution 62/208 et au paragraphe 21 de sa résolution 64/289.

Le rapport présente l'historique de l'initiative Unis dans l'action (sect. I), le cadre de référence, les modalités, les objectifs, la portée et la méthodologie de l'évaluation (sect. II), les grandes lignes de l'initiative (sect. III), les constatations (sect. IV), les conclusions (sect. V), les recommandations (sect. VI), les enseignements retenus (sect. VII) et les observations finales (sect. VIII).

Ce rapport de synthèse est fondé sur un rapport d'évaluation exhaustif élaboré par une équipe de consultants, qui contient un grand nombre de données et d'analyses, conformément aux normes et règles définies par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation.

I. Historique de l'initiative Unis dans l'action

1. L'initiative Unis dans l'action est née dans le cadre d'un processus de décision intergouvernemental concernant les activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Dans les résolutions relatives à l'examen triennal complet de ces activités qu'elle a adoptées en 2001, 2004 et 2007¹, l'Assemblée générale a appelé de ses vœux un renforcement du système. L'initiative Unis dans l'action a mis en place des projets pilotes destinés à répondre à cette demande.

2. Dans le Document final du Sommet mondial de 2005 (voir la résolution 60/1 de l'Assemblée générale) figuraient des suggestions visant à rendre le travail des organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement plus cohérent, plus efficace et plus pertinent. Les États Membres ont recommandé des réformes opérationnelles destinées à améliorer les résultats des activités menées par les Nations Unies au niveau des pays, grâce à des mesures comme le renforcement du rôle du haut fonctionnaire présent dans le pays, qu'il ait le titre de représentant spécial, de coordonnateur résident ou de coordonnateur des opérations humanitaires, et la mise en place d'un cadre commun de gestion, de programmation et de suivi.

3. Dans le Document final du Sommet mondial, l'Assemblée générale a invité le Secrétaire général à améliorer encore la gestion et la coordination des activités opérationnelles des Nations Unies et à formuler des propositions visant à mettre en place une gestion plus attentive des entités travaillant dans les domaines du développement, de l'assistance humanitaire et de l'environnement, propositions qui seraient examinées par les États Membres; c'est pour répondre à cette demande que le Secrétaire général a créé le Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies, qui a publié son rapport intitulé Unis dans l'action en novembre 2006 (voir A/61/583).

4. Une des principales recommandations du Groupe de haut niveau était que les organismes des Nations Unies devraient être « unis dans l'action » au niveau des pays et que pour cela, il fallait adopter le système des « Quatre principes », c'est-à-dire une seule direction, un seul programme, un seul budget et, si possible, un seul bureau.

5. Cette proposition a été élaborée dans le cadre de l'accélération des progrès dans le processus de réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et des autres objectifs de développement adoptés à l'échelle internationale. Le rapport présentait également des propositions de grande portée sur l'adoption de nouvelles dispositions en matière de gouvernance et de financement au niveau central afin de soutenir l'initiative Unis dans l'action.

6. Bien que la plupart des recommandations du Groupe de haut niveau n'aient pas été approuvées par les États Membres, ces propositions ont accéléré l'adoption de résolutions relatives à la cohérence à l'échelle du système en 2008, 2009 et 2010 (résolutions 62/272, 63/311 et 64/289).

7. Fin 2006, le Secrétaire général a officiellement annoncé que huit pays s'étaient portés volontaires pour jouer le rôle de pays pilotes dans l'initiative Unis dans l'action : l'Albanie, le Cap-Vert, le Mozambique, le Pakistan, la République-Unie de

¹ Résolutions 56/201, 59/250 et 62/208. À partir de 2012, l'examen triennal complet des activités opérationnelles effectué par l'Assemblée générale est remplacé par un examen quadriennal.

Tanzanie, le Rwanda, l'Uruguay et le Viet Nam. Il a demandé au Président du Groupe des Nations Unies pour le développement de s'efforcer, en coopération avec les chefs de secrétariat du Groupe, de faire progresser l'initiative « Unité d'action des Nations Unies » avec les pays intéressés par le projet.

8. Les pays pilotes devaient permettre aux organismes des Nations Unies, en coopération avec les gouvernements des pays hôtes et dans la perspective de soutenir les objectifs de développement nationaux, de mettre au point des stratégies susceptibles d'améliorer la cohérence, l'efficacité et l'efficience de l'action menée au niveau national, de réduire le coût des opérations supporté par les partenaires nationaux et de tester les pratiques optimales dans divers contextes nationaux.

9. Les activités entrant dans le cadre de l'initiative Unis dans l'action ont commencé début 2007. Les représentants des gouvernements des huit pays pilotes ainsi que ceux d'autres pays ayant souscrit volontairement à l'initiative se sont rencontrés à Maputo en 2008, à Kigali en 2009, à Hanoï en 2010 et à Montevideo en 2011 pour partager leurs expériences et les enseignements tirés, et pour réfléchir à l'avenir.

10. En 2007, le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation a mené des études d'évaluabilité dans les pays pilotes de l'initiative. En 2010, sept de ces huit pays (Albanie, Cap-Vert, Mozambique, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Uruguay et Viet Nam) ont pris l'initiative de réaliser des évaluations nationales approfondies.

II. Évaluation indépendante des enseignements tirés de l'initiative Unis dans l'action

A. Cadre de référence et modalités de l'évaluation

11. Dans sa résolution 62/208 du 19 décembre 2007 sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, l'Assemblée générale a demandé une évaluation indépendante de l'initiative Unis dans l'action. L'Assemblée a confirmé le cadre de référence de l'évaluation au paragraphe 21 de sa résolution 64/289 du 2 juillet 2010 sur la cohérence du système des Nations Unies.

12. Par sa résolution 64/289, l'Assemblée a approuvé les modalités de l'évaluation indépendante proposées par le Secrétaire général. Elle en a confié la direction à un groupe de spécialistes des évaluations géographiquement équilibré, le Groupe d'encadrement de l'évaluation, qui a été doté d'un secrétariat et est appuyé par une équipe de consultants. On trouvera la liste des membres du Groupe d'encadrement dans l'annexe au présent rapport.

B. But, objectif et portée de l'évaluation

13. L'évaluation indépendante a pour but d'éclairer l'examen quadriennal complet sur les activités opérationnelles de développement, qui doit avoir lieu fin 2012, ainsi que d'autres mécanismes intergouvernementaux, sur les questions de cohérence du système des Nations Unies.

14. L'objectif général de l'évaluation est d'apprécier la contribution et la valeur ajoutée de l'initiative Unis dans l'action et d'en tirer des enseignements utiles pour les organismes des Nations Unies. Il s'agit de faire une synthèse des enseignements tirés des projets pilotes plutôt que de comparer les résultats d'un pays à l'autre. Les progrès d'ensemble de l'initiative Unis dans l'action ont été évalués selon des critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de pérennité.

15. L'évaluation couvre la période allant de 2006 (l'année précédant l'initiative) à 2011. Elle a pour objet d'évaluer a) les initiatives volontaires Unis dans l'action dans les huit pays pilotes; b) les progrès réalisés, les modalités d'exécution et le contexte, ainsi que les enseignements tirés des projets pilotes; et c) les obstacles restant à surmonter, ainsi que les questions systémiques soulevées par l'initiative ou liées à celle-ci au niveau des sièges, des régions et des pays dans le cadre de la réforme de l'ONU.

16. L'évaluation ne couvre pas les initiatives prises de leur propre chef par d'autres pays qui ont choisi d'adopter l'initiative Unis dans l'action ou certains de ses éléments. Elle ne porte pas non plus sur les pays qui ont adopté des plans-cadres des Nations Unies « révisés » pour l'aide au développement. En outre, elle n'a pas pour objet d'apprécier l'efficacité globale des organismes des Nations Unies qui s'occupent de développement dans chaque pays pilote ou entre les pays.

C. Questions clefs de l'évaluation

17. Compte tenu du cadre de référence de l'évaluation indépendante, les questions clefs ci-après ont constitué la base des travaux :

- Quels étaient, au départ, les objectifs visés par l'initiative Unis dans l'action?
- Pourquoi des pays se sont-ils portés volontaires, et quel est le lien entre les objectifs visés par l'initiative et la situation des pays?
- Quels mécanismes et ressources ont-ils été mis en place pour rendre l'initiative opérationnelle aux niveaux national, régional et mondial?
- Que s'est-il passé au niveau des pays, et quelle a été l'influence du contexte national sur la mise en œuvre de l'initiative?
- Quels ont été les changements les plus importants (aux niveaux national, régional et mondial) auxquels l'initiative a contribué, compte tenu des objectifs visés, et y a-t-il eu des conséquences imprévues? Comment et pourquoi ces changements et conséquences sont-ils intervenus?
- De quelle manière les organismes des Nations Unies (en particulier les sièges des entités du système des Nations Unies) ont-ils appuyé ou ont-ils entravé la mise en œuvre et les résultats de l'initiative – et y a-t-il eu des conséquences imprévues?
- Quelles sont les principaux enseignements, compte tenu des contributions positives et des obstacles rencontrés, qui peuvent être utilisés dans les travaux futurs des organismes des Nations Unies?

D. Stratégie fondée sur la théorie du changement

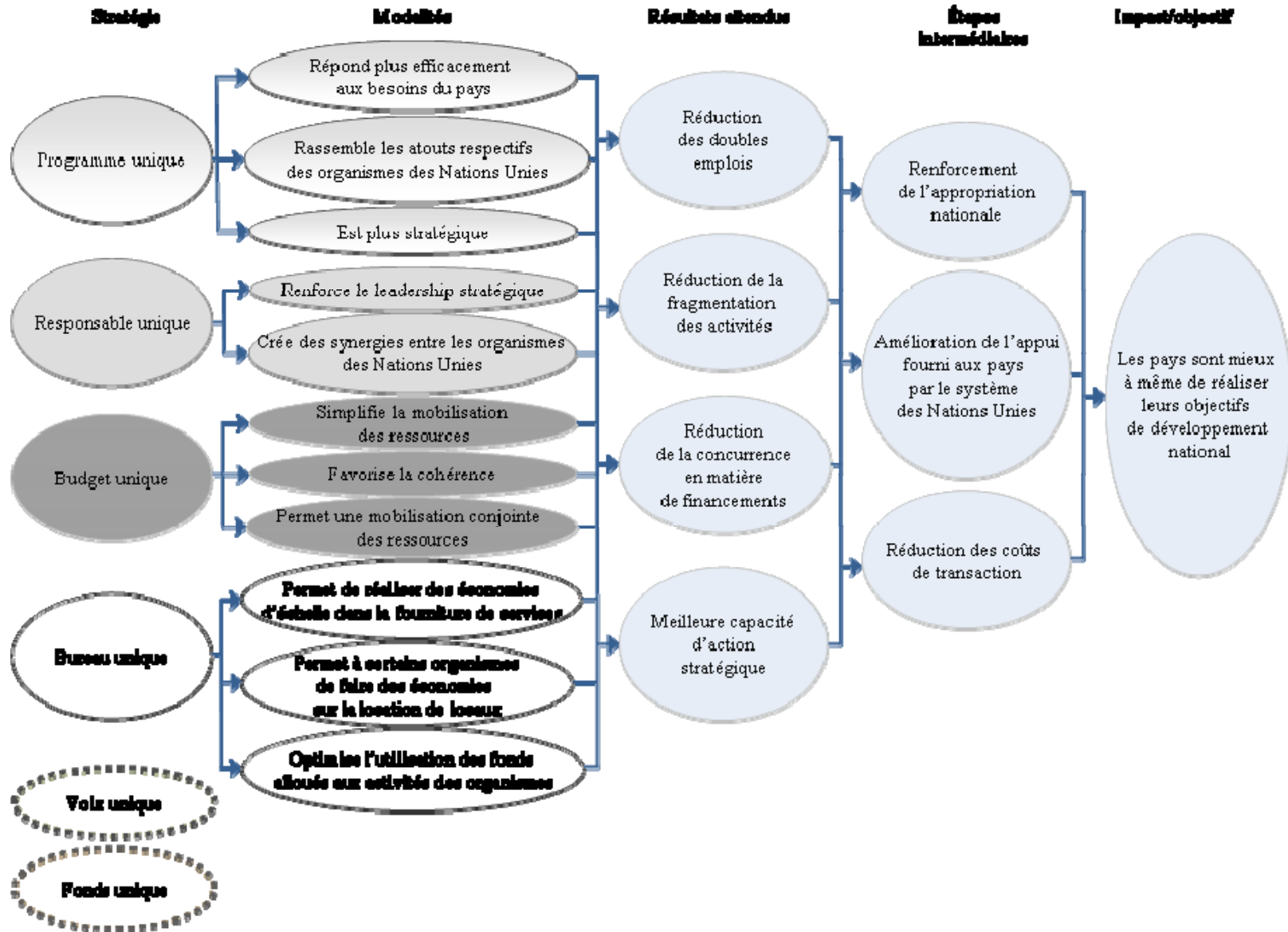
18. Dans son rapport, le Groupe de haut niveau a introduit le concept des Quatre principes – programme unique, responsable unique, cadre budgétaire unique et bureau unique. Ces principes constituent le cadre initial de l'initiative Unis dans l'action. La démarche adoptée pour l'évaluation repose également sur ces Quatre principes.

19. Toutefois, on s'est rendu compte que d'autres stratégies prenaient de l'importance lors de la mise en œuvre, notamment celle de la voix unique, qui était distincte de celle du responsable unique, et celle du fonds unique, qui était différente de celle du cadre budgétaire unique (ou du budget unique). Dans la pratique, c'est donc six principes qui ont servi de guide dans la plupart des pays pilotes. Il en a été tenu compte dans la collecte des données et l'analyse de l'évaluation.

20. Étant donné qu'en dehors de la définition très générale des Quatre principes, aucun cadre commun n'avait été arrêté pour la mise en œuvre de l'initiative Unis dans l'action, il a d'abord fallu créer, aux fins de l'évaluation, un modèle de base qui permette d'évaluer les effets de l'initiative aux niveaux des pays et du système des Nations Unies : le modèle de la théorie du changement (voir la figure ci-après).

21. Le modèle indique la voie que les pays pilotes devaient suivre afin d'atteindre l'objectif ultime, à savoir être mieux à même de réaliser les objectifs de développement nationaux. La théorie du changement présentée dans la figure ci-après indique les différentes étapes à prévoir et les résultats attendus au niveau des pays en vue de la réalisation de l'objectif ultime.

Initiative Unis dans l'action au niveau national : théorie du changement



22. L'application des Quatre principes et des mesures correspondantes devait aboutir à quatre résultats immédiats : réduction des doubles emplois, réduction du morcellement, réduction de la course aux financements et renforcement de la capacité d'action stratégique.

23. À eux seuls, les résultats immédiats ne permettraient pas aux pays d'atteindre leur objectif ultime, qui est d'être mieux à même de réaliser leurs objectifs de développement national. Des progrès plus marqués ou des étapes intermédiaires sont nécessaires pour que les pays puissent réaliser cet objectif.

24. Trois étapes intermédiaires ont été recensées : appropriation nationale renforcée, amélioration de l'appui apporté aux pays par les organismes des Nations Unies et réduction des coûts de transaction. Si elles sont toutes franchies, ces étapes contribueront fortement à la réalisation de l'objectif, mais ne seront peut-être pas suffisantes pour y parvenir.

E. Méthodologie

25. Pendant une phase initiale de trois mois, il a été procédé à un examen systématique des sources de données secondaires, dont a) des documents de référence des organismes des Nations Unies; b) des évaluations menées par les pays dans sept des huit pays pilotes², qui ont fait l'objet d'un examen critique du point de vue de leur indépendance, de leur fiabilité et de l'utilité qu'elles présentaient pour l'évaluation indépendante; c) des documents relatifs au projet pilote de l'initiative Unis dans l'action mené au Pakistan; et d) des documents relatifs aux problèmes systémiques soulevés par l'appui aux initiatives, ou déclenchés par elles, au niveau des sièges et au plan régional.

26. Pendant la phase d'exécution de six mois, la démarche fondée sur la théorie du changement exposée ci-dessus a constitué la base de la méthode générale utilisée pour l'évaluation. Cette démarche a servi à élaborer des directives pour la collecte des données au niveau des pays et à d'autres niveaux et à analyser ce qui a été fait, pour quelles raisons et avec quels résultats, dans les pays et entre eux. Le processus a permis de recueillir des données et de les analyser afin de répondre aux questions clefs de l'évaluation et d'évaluer les résultats de l'initiative Unis dans l'action selon les critères d'évaluation retenus.

27. L'équipe d'évaluation s'est rendue dans les huit pays pilotes en vue de recueillir des données primaires auprès des gouvernements, d'autres parties nationales concernées, des bureaux des coordonnateurs résidents et des équipes de pays des Nations Unies. De solides données factuelles ont également été obtenues à l'issue d'une enquête sur les pratiques de financement et de fonctionnement effectuée dans tous les pays pilotes par le bureau du coordonnateur résident et l'équipe de pays des Nations Unies. Des entretiens avec les parties intéressées ont eu lieu aux niveaux des régions (Bangkok, Genève et Panama) et des sièges (Genève, New York, Rome et Vienne) ainsi qu'avec le personnel des missions permanentes à New York.

² Albanie, Cap-Vert, Mozambique, Rwanda, République-Unie de Tanzanie, Uruguay et Viet Nam.

28. Toutes les données ont été vérifiées, recoupées et analysées de façon plus approfondie sur la base de la théorie du changement pour que des conclusions, des recommandations et des enseignements puissent être tirés des huit projets pilotes et de leur interaction avec d'autres entités du système des Nations Unies.

29. Le présent rapport de synthèse est fondé sur un rapport d'évaluation exhaustif qui contient un grand nombre de données provenant de sources variées. Le rapport complet contient des dossiers succincts d'information par pays vérifiés par les bureaux des coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies dans les pays pilotes.

F. Consultations avec les parties prenantes

30. Les pays pilotes et d'autres États Membres, ainsi que le Groupe des Nations Unies pour le développement, le Comité de haut niveau sur la gestion, le Comité de haut niveau sur les programmes et le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, ont formulé des observations détaillées, dont il a été tenu compte dans la version finale des deux rapports. Toutefois, les vues exprimées dans ces rapports sont celles du Groupe d'encadrement de l'évaluation, et s'appuient sur les données recueillies par une équipe de consultants.

G. Difficultés rencontrées

31. La diversité des démarches adoptées pour mettre en œuvre l'initiative Unis dans l'action n'a pas facilité la réalisation de l'évaluation indépendante. Du fait de l'hétérogénéité des contextes nationaux, il a été difficile de généraliser les résultats et les conclusions.

32. Pour pouvoir évaluer les résultats de politiques, de programmes ou de plans, il faut normalement établir de façon précise quelle était la situation avant leur mise en œuvre. Par ailleurs, très peu de données de référence étaient disponibles.

33. Les informations concernant les résultats des programmes et les pratiques de fonctionnement n'étaient pas, dans la plupart des cas, facilement disponibles. La consolidation et le recouplement des données ont été entravés par le manque de cohérence des paramètres et pratiques de gestion des programmes, la diversité des méthodes de suivi et d'évaluation, des cadres budgétaires différents et des systèmes d'information de gestion disparates et incomplets, en particulier en ce qui concerne l'information financière.

34. Ce n'est qu'en octobre 2010 que le Groupe des Nations Unies pour le développement a adopté une méthode d'évaluation des coûts de transaction. Celle-ci n'a pas été largement appliquée par les équipes de pays des Nations Unies. Peu de données étaient donc disponibles sur ces coûts.

III. Les grandes lignes de l'initiative Unis dans l'action

A. Au niveau des pays pilotes

35. Selon les classements actuels de la Banque mondiale, deux des huit pays pilotes sont des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (Albanie et Uruguay), trois sont des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (Cap-Vert, Pakistan et Viet Nam) et trois des pays à faible revenu (Mozambique, Rwanda et République-Unie de Tanzanie). Le niveau de revenu des pays explique en partie les grosses différences entre eux quant aux niveaux de l'aide publique au développement, de l'aide au développement des Nations Unies et de l'appui fourni dans le cadre de l'initiative Unis dans l'action.

36. Les stratégies du programme unique, du responsable unique, du cadre budgétaire unique et du fonds unique ont été appliquées dans tous les pays pilotes. La stratégie de la voix unique, considérée comme distincte de celle du responsable unique, a été aussi appliquée dans la plupart des pays. La stratégie du bureau unique visait à promouvoir le partage des locaux entre les bureaux des Nations Unies et l'application de procédures communes afin de réduire les coûts de transaction.

37. La stratégie du programme unique a été appliquée différemment d'un pays pilote à l'autre. Une des principales nouveautés stratégiques avait trait aux programmes communs. Si les programmes de la première génération ont tous été de ce type (avec de fortes différences au niveau de la gestion et de la mise en œuvre), des divergences sont apparues dans la deuxième génération de programmes. Dans certains pays, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement a été remplacé par le Plan d'aide au développement des Nations Unies et les programmes communs par la programmation commune. D'autres divergences sont apparues au niveau du contrôle et de la gestion d'ensemble, notamment la participation formelle des gouvernements à l'élaboration des programmes et à l'allocation des ressources, l'emploi des groupes de coordination thématique et les évaluations menées par les pays eux-mêmes.

38. La stratégie du responsable unique a permis aux équipes de pays des Nations Unies de travailler ensemble sur les questions relatives à l'élaboration des programmes et à l'allocation des ressources. Il y a un coordonnateur résident dans la grande majorité des pays où opèrent les organismes des Nations Unies mais, dans les pays où est mise en œuvre l'initiative Unis dans l'action, son rôle est devenu plus important. En même temps que cette évolution observée dans plusieurs pays pilotes, les organismes membres de l'équipe de pays des Nations Unies ont volontairement accepté d'observer un code de conduite gouvernant les relations entre les intérêts propres à chaque organisme et ceux de l'équipe de pays dans son ensemble. La création de postes de directeur de pays par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a permis de renforcer le cloisonnement entre les fonctions des coordonnateurs résidents et celles des représentants résidents du PNUD.

39. La stratégie de la voix unique, même si elle ne fait pas officiellement partie de l'initiative Unis dans l'action, a été adoptée à un moment ou à un autre dans tous les pays pilotes. Certains pays la considèrent comme un volet de la stratégie du responsable unique, d'autres comme une stratégie complètement distincte. Tous les pays considèrent l'adoption de positions communes comme faisant partie de la

stratégie de la voix unique, pour les questions de politique générale. D'autres éléments sont toujours en gestation dans certains pays, comme la mise en place des équipes de communication mixtes et des sites Web communs.

40. Le cadre budgétaire unique, dont l'objet est d'assurer la transparence des activités et résultats prévus, de déterminer les ressources nécessaires et de recenser les déficits de financement et d'améliorer les bilans, a été adopté par tous les pays. L'une des principales innovations dans tous les pays pilotes a été la mobilisation conjointe des ressources nécessaires à la réalisation des résultats convenus dans le programme unique.

41. Le fonds unique a joué un rôle de catalyseur dans la démarche qui vise à promouvoir une coopération sans exclusive au sein du système des Nations Unies en facilitant la participation d'un plus grand nombre d'organismes, grands et petits, résidents et non résidents. Le fonds est une réserve commune de ressources additionnelles utilisées dans certains pays pour compléter les financements destinés au programme unique, de préférence des ressources pluriannuelles et non préaffectées. La taille du fonds varie beaucoup, ce qui a une incidence importante sur le programme unique. Grâce à ce fonds, les gouvernements disposent d'une plus grande latitude pour utiliser l'aide des Nations Unies dans des domaines nouveaux non couverts par les anciens plans-cadres pour l'aide au développement.

42. Quinze donateurs³ ont financé le fonds et le guichet de financement élargi de l'initiative Unis dans l'action à hauteur de 585 millions de dollars des États-Unis entre 2008 et 2011. Les cinq donateurs suivants ont financé à eux seuls 83 % des engagements : Canada, Espagne, Norvège, Pays-Bas et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

43. L'allocation de fonds aux différents organismes s'est faite sur la base des accords régissant les rôles et les responsabilités de chaque participant au programme unique, des besoins en matière de financement et des résultats des programmes concernés. Dans la plupart des pays pilotes, le programme unique était étroitement aligné sur le précédent Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et dénotait la prédominance des fonds et programmes. Sur l'ensemble des pays pilotes, 67 % des ressources ont été allouées aux fonds et programmes, 29 % aux institutions spécialisées et 4 % aux organismes non résidents.

44. La stratégie du bureau unique n'a pas été appliquée de manière uniforme dans les pays pilotes bien que la simplification et l'harmonisation des pratiques de fonctionnement se soient poursuivies. Les domaines concernés étaient les achats, le recrutement et les systèmes informatiques.

³ Australie, Autriche, Canada, Espagne, Finlande, France, Irlande, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Suisse et Union européenne. Le Gouvernement suédois et l'Agence suédoise de coopération internationale au développement sont comptés comme un donateur, de même que le Gouvernement suisse et la Direction du développement et de la coopération de la Suisse, même si sur le portail du Fonds d'affectation spéciale pluripartenaires ils apparaissent comme des donateurs distincts. Le financement total ne prend pas en compte les ressources réservées au Bureau de la coordination des activités de développement et à certaines institutions spécialisées, ni l'aide additionnelle de certains donateurs qui ont détaché des spécialistes pour une durée limitée au bureau du coordonnateur résident dans certains pays (notamment le Viet Nam).

B. Au niveau des organismes des Nations Unies

45. L'initiative Unis dans l'action a été lancée en 2007 alors que des réformes de plus grande envergure engagées à la suite du Sommet mondial de 2005 étaient en cours. À cette époque, beaucoup d'organismes des Nations Unies étaient eux-mêmes en train de procéder à de grandes réformes structurelles et à des réorientations qui s'inspiraient de processus et de concepts plus ambitieux et visaient à renforcer la cohérence du système. Ces efforts avaient des effets complémentaires et synergiques car chaque organisme axait ses réformes internes sur le renforcement de cette cohérence. En même temps, les organismes des Nations Unies ont intensifié leur participation aux travaux des mécanismes interinstitutions, principalement par l'entremise du Groupe des Nations Unies pour le développement.

46. Les processus de réforme étaient adaptés à la situation des organismes mais il y avait toutefois des éléments communs : l'application des principes de gestion axée sur les résultats à tous les niveaux; une tendance à la décentralisation; le renforcement des capacités au plan régional et au niveau des pays; l'élaboration de plans stratégiques à moyen terme et la simplification et l'harmonisation des pratiques de fonctionnement.

47. L'exécution des programmes pilotes dans le cadre de l'initiative Unis dans l'action a contribué au processus de réforme aussi bien aux échelons supérieurs du système (en particulier au niveau du Groupe des Nations Unies pour le développement) qu'au sein des différents organismes des Nations Unies. En 2008, le cadre de gestion et de responsabilisation a été mis en place par le Groupe des Nations Unies pour le développement. Fondé sur les précédents accords interinstitutions, il offre au système des Nations Unies un système de gestion plus cohérent et plus solide. Il vise notamment à concilier le principe de la responsabilité mutuelle du coordonnateur résident et de l'équipe de pays des Nations Unies (responsabilité horizontale) et celui de la responsabilité directe de chaque représentant envers sa propre organisation (responsabilité verticale).

48. Le cadre de gestion et de responsabilisation a été accompagné d'une série d'outils pour l'évaluation des coordonnateurs résidents et des équipes de pays, de descriptifs de la fonction et du mandat du coordonnateur résident, de modèles de code de déontologie et de modèles de rapport. Un plan d'action a été élaboré pour sa mise en œuvre.

49. L'initiative Unis dans l'action a également eu des répercussions sur les efforts visant à simplifier et à harmoniser les pratiques de fonctionnement et à réduire les coûts de transaction. C'était sur les pratiques de fonctionnement et les services communs que se sont concentrés les travaux entrepris au niveau interinstitutions, notamment par le Réseau de financement conjoint et d'activités de gestion du Groupe des Nations Unies pour le développement et le Comité de haut niveau sur la gestion. Le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Comité de haut niveau sur la gestion ont mis au point ensemble d'importants outils et directives concernant les domaines des technologies de l'information et des communications, des services communs et des achats, ainsi que la gestion des fonds d'affectation spéciale pluripartenaies.

IV. Constatations⁴

A. Programme unique

50. Le programme unique a été au cœur des efforts visant à répondre aux besoins et priorités des pays dans lesquels l'initiative Unis dans l'action a été lancée à titre expérimental. Son élaboration a été toutefois un défi car il fallait trouver un juste équilibre entre le ciblage stratégique et la participation sans exclusive. On a pris soin de faire en sorte que les pays pilotes puissent bénéficier davantage des activités menées par les organismes non résidents au titre de leur mandat et des ressources de ces organismes.

51. Au début de l'initiative Unis dans l'action, les programmes communs étaient la modalité de prédilection. Les interventions étaient conçues et élaborées par des groupes d'organismes. Dans certains cas, on réadaptait des programmes existants. Ce mode de programmation utilisé pour les programmes de la première génération a été peu à peu remplacé par une programmation commune en se fondant sur une évaluation des domaines dans lesquels les organismes des Nations Unies pourraient aider au mieux à répondre aux priorités et besoins nationaux, et en mettant l'accent sur les résultats communs à la réalisation desquels ces organismes seraient le mieux aptes à contribuer. Les programmes de la deuxième génération, élaborés sur la base de cette programmation conjointe, ont dans beaucoup de cas été mieux corrélés avec les programmes et activités des donateurs. La nouvelle approche consiste à incorporer ces programmes dans un plan d'aide au développement des Nations Unies plutôt que dans un plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

52. Beaucoup de résultats ont été signalés dans les rapports et évaluations annuels sur les projets entrepris dans le cadre de la première génération de programmes uniques, en particulier pour les questions transversales comme l'égalité des sexes, les droits de l'homme et le VIH/sida. Cela étant, il est extrêmement difficile de prouver que ces résultats sont très différents de ceux des précédents programmes qui n'entraient pas dans le cadre de l'initiative Unis dans l'action.

53. Les pays pilotes se sont beaucoup investis dans l'amélioration des systèmes de suivi et d'évaluation des programmes uniques. Cette entreprise, qui s'est avérée très complexe, n'a pas encore donné de résultats satisfaisants.

54. Alors que l'élaboration des documents de programmation commune progressait dans les pays pilotes, les fonds et programmes ont dû élaborer des descriptifs de programme commun de pays qui ne couvraient que leurs activités pour les faire approuver par leurs conseils d'administration respectifs. Les institutions spécialisées ne sont pas concernées par ce problème car elles n'ont pas besoin de faire approuver leurs activités opérationnelles par leurs organes directeurs.

⁴ Cette section résume les nombreuses informations présentées dans un rapport d'évaluation exhaustif établi par les consultants. D'autres constatations ayant trait aux différents niveaux d'analyse de la théorie du changement sont présentées à la section V (conclusions).

B. Cadre budgétaire unique

55. Le cadre budgétaire unique est une importante innovation qui permet à l'équipe de pays des Nations Unies de présenter toutes les activités prévues et les dépenses y afférentes dans un seul document, avec les sources de financement existantes et escomptées, notamment le fonds de l'initiative Unis dans l'action. Le principe du cadre budgétaire unique n'a pas été appliqué de la même manière dans tous les pays pilotes.

C. Fonds unique

56. Plusieurs pays donateurs ont activement soutenu l'initiative Unis dans l'action. Ils ont non seulement contribué aux fonds de l'initiative mais aussi agi à l'échelle des pays en fournissant des ressources ou du personnel aux bureaux de coordonnateur résident. Ils ont également aidé les structures de coordination à l'échelle mondiale ou régionale comme le Bureau de la coordination des activités de développement et les équipes régionales du Groupe des Nations Unies pour le développement.

57. Les ressources financières additionnelles provenant des fonds et du guichet de financement élargi de l'initiative Unis dans l'action et du Fonds d'appui pour les objectifs du Millénaire pour le développement ont été un facteur important pour encourager la coopération entre les organismes. Nouveaux mécanismes de financement prévisible alimentés par des contributions qui ne sont pas réservées à des emplois déterminés, ces fonds peuvent permettre de répondre plus facilement aux besoins et priorités nationaux, en particulier en ce qui concerne les questions transversales. Il y a toutefois des doutes concernant la viabilité de ces mécanismes étant donné l'incertitude quant aux engagements des donateurs.

58. C'est le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires qui administre les fonds de l'initiative Unis dans l'action, d'où une certaine uniformité dans les approches financières. Il administre également le Fonds d'appui pour les objectifs du Millénaire pour le développement et le guichet de financement élargi de l'initiative Unis dans l'action pour les pays souscrivant à la démarche fondée sur l'unité d'action.

D. Responsable unique

59. Les pays pilotes ont cherché à renforcer le rôle du coordonnateur résident et les obligations réciproques entre le coordonnateur résident et les membres de l'équipe de pays des Nations Unies. Malgré les tentatives notables faites par le Groupe des Nations Unies pour le développement de clarifier cette question au moyen du cadre de gestion et de responsabilisation, au sein des organismes, la responsabilisation verticale continue de prendre le pas sur la responsabilisation horizontale au niveau des pays. Les coordonnateurs résidents sont considérés comme responsables par les équipes de pays et tout le système des Nations Unies alors qu'ils n'ont aucune autorité sur les membres des équipes de pays.

60. Malgré les progrès accomplis sur le plan du renforcement de la prise en main commune du système des coordonnateurs résidents dans les pays pilotes grâce à la nomination des directeurs de pays du PNUD, les membres des équipes de pays

continuent d'émettre des réserves quant à l'efficacité du cloisonnement établi entre le coordonnateur résident, qui agit pour le compte de l'ensemble du système des Nations Unies, et le représentant résident du PNUD.

E. Voix unique

61. L'application du principe de la voix unique a permis de renforcer la cohérence des activités de sensibilisation et de concertation politique, d'accroître la visibilité et de promouvoir chez le personnel des Nations Unies le sentiment d'appartenir à une seule entité et de partager une même culture. Ce principe vise à encourager l'adoption par les Nations Unies d'une position commune sur des questions de fond ou des questions transversales. Parmi les autres éléments découlant de l'application de ce principe, on notera également la mise en place des équipes de communication mixtes et des sites Web communs et les tentatives visant à forger une identité commune au système des Nations Unies, parallèlement aux marques distinctives des organismes. Ce dernier aspect de la question a suscité des résistances, notamment pour ce qui est de la conception de logos mixtes pour des produits particuliers, car certains organismes craignaient de diluer la substance de leurs messages respectifs.

F. Bureau unique

62. Ce qui a été accompli dans les pays pilotes a prouvé qu'il est possible d'obtenir des gains d'efficacité en développant les services communs et en simplifiant les pratiques de fonctionnement, en particulier dans les domaines des achats, des technologies de l'information et des communications et du recrutement de personnel. Le partage des locaux et l'harmonisation des pratiques se sont avérés plus difficiles dans le domaine de la gestion des ressources financières et humaines.

63. Les tentatives d'innovation visant à gagner en efficacité et à réduire les coûts de transaction à l'aide de la stratégie du bureau unique se sont heurtées à des difficultés. Toutes les équipes des Nations Unies ont déclaré avoir réalisé des économies grâce à l'initiative Unis dans l'action, mais ces économies sont relativement modestes par rapport aux dépenses globales et aux valeurs des programmes, en particulier si l'on considère le temps de travail requis du personnel pour les réaliser. Le personnel de rang intermédiaire recruté sur les plans national et international a joué un rôle capital. Dans l'ensemble, l'exécution de l'initiative Unis dans l'action a imposé des coûts sensiblement plus élevés en termes de ressources humaines et financières.

64. En raison des différences dans les terminologies et les définitions financières et comptables utilisées par les organismes, il n'a pas été possible de faire la synthèse des rapports financiers des organismes. Il a été difficile d'évaluer les économies effectives réalisées au niveau des coûts de transaction par le système des Nations Unies grâce à l'initiative Unis dans l'action. On n'a relevé aucun cas où les économies réalisées avaient été réinvesties dans les programmes. Dans plusieurs pays, des enquêtes ont été menées auprès des parties prenantes pour connaître leurs opinions à propos des coûts de transaction liés à certaines pratiques de fonctionnement. L'opinion générale a été qu'avec l'initiative Unis dans l'action, les coûts de transaction ont été moindres pour les donateurs et les partenaires nationaux.

65. Il n'a pas été possible de regrouper les informations de gestion concernant l'initiative Unis dans l'action. Les principales données doivent encore être collectées manuellement de manière ponctuelle auprès de sources diverses, d'où la difficulté de rendre compte des résultats des programmes pilotes.

G. Appui fourni par les sièges et les bureaux régionaux

66. Les coordonnateurs résidents et les équipes de pays dans les pays pilotes ont estimé insuffisant l'appui fourni par les sièges et le système interorganisations. Ils indiquent en particulier que l'appui n'a pas été fourni au moment voulu sur les questions à propos desquelles les pays devaient prendre une décision. En revanche, des partenaires de haut niveau mettent en avant les nombreuses directives concernant l'initiative Unis dans l'action, lesquelles ont souvent été élaborées sur la base de missions spécifiques effectuées dans les pays pilotes, ainsi que les programmes de formation étoffés mis en œuvre pour appuyer la réforme.

67. L'aide apportée par les bureaux régionaux et les équipes régionales du Groupe des Nations Unies pour le développement aux pays pilotes n'était pas très différente de celle qu'ils fournissaient aux autres pays. Les bureaux régionaux des organismes et les équipes régionales sont installés dans des endroits différents, ce qui a créé des difficultés pour la fourniture d'un appui coordonné et cohérent au niveau régional. Les fonctions et les capacités des équipes continuent d'évoluer, certains pôles ayant davantage de structures d'appui opérationnel et technique que d'autres, mais toutes les équipes auront besoin de plus de temps et de plus de ressources pour être réellement efficaces, sans oublier que tous les organismes devront rester mobilisés.

68. La relation entre les équipes régionales et les commissions régionales des Nations Unies doit également être clarifiée pour que leurs activités aient des effets complémentaires et synergiques. Les commissions ont deux fonctions. Elles sont les instances intergouvernementales où s'élaborent les politiques et les normes régionales. Elles mènent aussi des programmes de coopération technique régionaux, le cas échéant, et fournissent un appui limité aux pays sur les questions régionales et transfrontières en tant qu'organismes non résidents. Leurs activités peuvent compléter celles des équipes régionales, qui sont essentiellement des structures de gestion, de contrôle et d'appui pour les organismes des Nations Unies au niveau des pays.

V. Conclusions

69. Sur la base des constatations précédentes, il est possible de tirer des conclusions ayant valeur d'évaluation concernant l'initiative Unis dans l'action, conformément au modèle de la théorie du changement décrit à la section II ci-dessus. Le modèle consiste à évaluer les différents niveaux de progrès accomplis pour ce qui est des stratégies (les principes), des résultats, des étapes intermédiaires et de l'objectif de l'initiative. Une évaluation finale sera effectuée en fonction des critères d'évaluation (pertinence, efficacité, efficience et pérennité de l'initiative).

70. Pour chaque niveau de réalisation, on s'est efforcé de recenser les points forts et les points faibles, d'examiner l'importance relative des différents éléments et des liens qui existent entre eux et de procéder à une analyse systématique. Chaque

élément est noté selon un barème à cinq points, qui est présenté au tableau 1. Chaque barème a été soumis à l'appréciation des évaluateurs, sur la base de données factuelles et de constatations. Chaque note a fait l'objet de plusieurs recoupements, à savoir : comparaison des constatations relatives à chaque élément pour évaluer les progrès relatifs; évaluation de chaque élément selon un ensemble de critères; et comparaison des évaluations par différents membres de l'équipe d'évaluation.

Tableau 1
Barème de notation des progrès réalisés et des résultats obtenus

<i>Progrès réalisés/résultats obtenus</i>	<i>Caractéristiques</i>
Très importants	Plusieurs facteurs importants positifs, aucun facteur négatif
Importants	Plusieurs facteurs importants positifs et quelques facteurs mineurs négatifs, ou quelques facteurs moins importants positifs mais aucun facteur négatif
Modestes	Les facteurs positifs sont plus nombreux que les facteurs négatifs.
Mineurs (faibles selon les critères d'évaluation)	Les facteurs négatifs sont plus nombreux que les facteurs positifs.
Insignifiants (très faibles selon les critères d'évaluation)	Les facteurs négatifs sont nettement plus nombreux que les facteurs positifs.

71. L'objectif de la notation est de présenter une évaluation juste et transparente des résultats de l'initiative Unis dans l'action à différents niveaux. Les processus sont, dans une large mesure, internes au système des Nations Unies, et visent à apporter un appui plus efficace aux pays de programme dans leurs efforts de développement. La notation n'implique aucun jugement sur la performance des pays pilotes, qu'ils soient pris dans leur ensemble ou individuellement. Dans le même temps, il est pris pleinement acte de la détermination dont le personnel des Nations Unies a fait preuve et du travail acharné qu'il a accompli pour que l'initiative Unis dans l'action soit un succès. Il convient aussi de signaler que, dans certains cas, les activités menées dans le cadre de l'initiative Unis dans l'action ont été perturbées par des facteurs externes préjudiciables, tels que des crises humanitaires, des mesures d'austérité budgétaire prises par les partenaires de développement ou des changements politiques.

A. Conclusions sur les stratégies

72. Le tableau 2 présente un récapitulatif des progrès accomplis dans l'application des Quatre principes et des deux stratégies supplémentaires, à savoir une voix unique et un fonds unique, dans le contexte des problèmes que les pays pilotes se sont efforcés de régler.

73. En se fondant sur les données recueillies au cours de l'évaluation, on peut conclure que les résultats obtenus en ce qui concerne le programme unique, le responsable unique, le budget unique et le fonds unique ont été modestes. Ces résultats se caractérisent en effet par un certain nombre de points forts, contrebalancés par des faiblesses. La stratégie de la voix unique a enregistré des progrès importants, avec plusieurs points forts et peu de points faibles.

74. La stratégie du bureau unique n'a guère progressé. Malgré d'importants efforts de la part des équipes de pays et du personnel des Nations Unies, et en dépit de quelques résultats notables, la stratégie est marquée par de graves faiblesses. Celles-ci révèlent les limites des réformes appliquées au niveau des pays si les réformes nécessaires ne sont pas engagées au niveau du système des Nations Unies.

Tableau 2
Progrès accomplis dans la mise en œuvre des six stratégies

<i>Stratégie</i>	<i>Résultats obtenus</i>	<i>Difficultés rencontrées</i>	<i>Progrès réalisés</i>
Programme unique	<p>Les questions transversales ont été mieux prises en compte.</p> <p>Les programmes ont produit des résultats.</p> <p>La cohérence des programmes s'est améliorée.</p> <p>Les programmes d'aide ont été plus importants.</p> <p>La participation des organismes non résidents a été plus importante, en fonction des besoins des pays.</p> <p>Grâce aux enseignements tirés de l'expérience, les programmes uniques de la deuxième génération ont été mieux conçus.</p> <p>Les programmes communs ont tendance à faire place à une programmation commune.</p> <p>Les coûts de transaction sont moins élevés pour les gouvernements.</p>	<p>Les programmes uniques de la première génération étaient, dans une large mesure, des programmes existants qui ont été reformulés.</p> <p>Certains programmes communs ont trop de partenaires et de résultats à gérer.</p> <p>Le nombre de microactivités est élevé.</p> <p>Les coûts de transaction sont élevés pour l'équipe de pays des Nations Unies.</p> <p>Les dispositifs de suivi et d'évaluation ne permettent pas encore de saisir les résultats supplémentaires</p> <p>découlant de la participation à l'initiative Unis dans l'action par rapport à ceux produits par les programmes communs.</p>	<p>Modestes</p> <p>Le passage à la programmation commune a fourni des enseignements prometteurs débouchant sur la formulation de programmes uniques qui répondent bien aux questions transversales.</p> <p>Il reste difficile de trouver un équilibre entre orientation stratégique et intégration, ainsi que de suivre et d'évaluer les résultats.</p>
Responsable unique	<p>Il existe une plus grande cohérence entre les organisations.</p>	<p>Les organismes continuent de rendre compte à leurs</p>	<p>Modestes</p> <p>La fonction de</p>

<i>Stratégie</i>	<i>Résultats obtenus</i>	<i>Difficultés rencontrées</i>	<i>Progrès réalisés</i>
	<p>Les équipes de pays des Nations Unies ont été mieux à même de coordonner le programme unique.</p> <p>La collaboration avec les gouvernements a été renforcée.</p> <p>Les bureaux des coordonnateurs résidents ont fourni un appui, sous forme de ressources humaines et autres ressources, aux organismes résidents et non résidents.</p> <p>Les fonctions du coordonnateur résident et du représentant résident du PNUD ont été mieux définies (cloisonnement des fonctions).</p>	<p>propres organes directeurs.</p> <p>Il n'y a guère de responsabilité horizontale au sein des équipes de pays des Nations Unies.</p> <p>Il existe un déséquilibre entre les responsabilités du coordonnateur résident et celles de l'équipe de pays des Nations Unies.</p>	<p>coordonnateur résident a été renforcée, mais celui-ci n'a pas l'autorité voulue, dans la mesure où la responsabilité verticale prévaut sur la responsabilité horizontale.</p> <p>Le cloisonnement ne règle pas complètement la question d'un possible conflit d'intérêts entre les deux fonctions.</p>
Voix unique	<p>La stratégie de la voix unique a amélioré la cohérence de la communication, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'équipe de pays des Nations Unies, en particulier vis-à-vis des gouvernements.</p> <p>Les organismes ont acquis une plus grande visibilité à l'extérieur grâce à un effet de seuil critique.</p> <p>La stratégie a contribué à créer un sentiment d'adhésion à l'initiative Unis dans l'action.</p> <p>La stratégie a aidé à promouvoir les questions normatives.</p>	<p>Dans certains pays pilotes, les ressources humaines et financières allouées ont été insuffisantes.</p>	<p>Importants</p> <p>La possibilité de s'exprimer de façon concertée sur des questions d'intérêt commun, compte tenu des mandats des entités des Nations Unies et de leur expertise, est généralement considérée comme un important pas en avant.</p>
Budget (ou cadre budgétaire) unique	<p>La stratégie du cadre budgétaire unique a accru la transparence des ressources demandées</p>	<p>L'utilisation du cadre budgétaire unique est inégale d'un pays pilote à l'autre.</p>	<p>Modestes</p> <p>Le cadre budgétaire unique offre la possibilité</p>

Stratégie	Résultats obtenus	Difficultés rencontrées	Progrès réalisés
	pour l'ensemble du système des Nations Unies à l'échelle des pays, y compris en ce qui concerne les ressources passant par le fonds unique.		de chiffrer toutes les activités de développement prévues par des organismes des Nations Unies. L'utilisation inégale de ce cadre d'un pays à l'autre pose des problèmes d'agrégation des données et d'établissement de rapports.
Fonds unique	<p>Le fonds unique a offert une plus grande souplesse aux gouvernements et aux équipes de pays des Nations Unies dans la mesure où les ressources n'avaient qu'une affectation particulière partielle ou n'en avaient aucune.</p> <p>Le fonds unique a permis la participation d'organismes non résidents ou qui n'ont qu'une présence limitée.</p> <p>Les gouvernements peuvent plus facilement avoir recours à l'aide des Nations Unies dans des domaines novateurs, grâce à l'appui financier apporté à la participation d'organismes non résidents ou dont la présence est limitée.</p> <p>Dans certains pays, le fonds unique a financé certaines dépenses liées aux processus de réforme du système des Nations Unies.</p>	<p>D'une manière générale, le fonds unique est encore largement tributaire de ressources autres que les ressources de base.</p> <p>La part des programmes uniques qui est financée au moyen du fonds unique est très variable d'un pays pilote à l'autre, en particulier pour ce qui est des programmes uniques de la deuxième génération.</p> <p>La taille du fonds unique varie d'un pays à l'autre, ce qui a des effets importants sur la capacité novatrice des programmes uniques.</p> <p>L'alimentation pérenne des fonds uniques n'est pas assurée, certains grands donateurs ayant indiqué qu'ils allaient cesser d'y verser des fonds.</p>	<p>Modestes</p> <p>Le fonds unique est un instrument de financement novateur qui a le potentiel de compléter les ressources de base et les autres ressources.</p> <p>Il n'est pas encore tiré pleinement parti du dispositif que constitue le fonds unique, les ressources étant toujours partiellement affectées à des fins particulières.</p> <p>Le fonds unique est encore largement tributaire de l'appui de quelques rares donateurs.</p>
Bureau unique	Des progrès ont été enregistrés en ce qui concerne les services communs.	Les règles et règlements ne sont pas harmonisés.	<p>Faibles</p> <p>Quelques pratiques de fonctionnement ont été</p>

<i>Stratégie</i>	<i>Résultats obtenus</i>	<i>Difficultés rencontrées</i>	<i>Progrès réalisés</i>
	<p>Le bureau unique permet des économies d'échelle.</p> <p>Les services se sont améliorés.</p>	<p>Les mesures communes des coûts de transaction ne sont pas utilisées.</p> <p>Les économies éventuelles ne peuvent pas être évaluées faute de données consolidées sur les coûts de transaction.</p> <p>Les coûts de fonctionnement restent élevés.</p> <p>Le personnel continue de consacrer beaucoup de temps à générer des économies.</p> <p>Les locaux ne sont communs que dans quelques cas.</p>	<p>simplifiées, mais les réformes plus ambitieuses visant à harmoniser les systèmes de gestion n'ont guère progressé.</p>

B. Progrès accomplis dans l'obtention des résultats immédiats

75. On trouvera dans le tableau 3 une vue d'ensemble de l'état d'avancement des quatre résultats immédiats mentionnés au paragraphe 22 ci-dessus.

76. Les progrès réalisés en ce qui concerne la réduction des doubles emplois et le renforcement de la capacité d'action stratégique ont été modestes, comprenant quelques succès notables mais aussi des insuffisances. La réduction du morcellement des activités et des doubles emplois n'a que peu progressé.

Tableau 3

Progrès accomplis dans l'obtention des résultats immédiats

<i>Résultat attendu</i>	<i>Résultats obtenus</i>	<i>Difficultés rencontrées</i>	<i>Progrès réalisés</i>
Capacité d'action stratégique renforcée	<p>L'inclusion d'un plus large éventail d'organismes permet une approche plus stratégique des besoins déclarés par les pays.</p> <p>Les programmes uniques de la première génération ont été coordonnés avec les gouvernements.</p> <p>Les programmes uniques</p>	<p>Les programmes uniques de la première génération sont principalement des projets reformulés, qui n'avaient pas été planifiés selon les principes de l'initiative Unis dans l'action.</p> <p>La volonté d'inclure le maximum d'organismes et de partenaires a parfois</p>	<p>Modestes</p> <p>La programmation commune de la deuxième génération permet une contribution stratégique et inclusive des organismes des Nations Unies, en particulier sur les questions transversales. Il est toutefois toujours difficile de trouver le bon</p>

<i>Résultat attendu</i>	<i>Résultats obtenus</i>	<i>Difficultés rencontrées</i>	<i>Progrès réalisés</i>
	<p>de la deuxième génération ont été planifiés conjointement par les organismes et les gouvernements.</p> <p>La stratégie de la voix unique assure une meilleure communication entre les organismes et avec les gouvernements, ce qui favorise l'adoption de démarches plus stratégiques.</p>	<p>limité la dimension stratégique.</p>	<p>équilibre entre planification stratégique et intégration.</p>
Réduction de la course aux financements	<p>La cohérence accrue des programmes a réduit la course aux financements.</p> <p>Grâce au fonds unique, les organismes non résidents et les organismes de petite taille ont pu participer aux programmes.</p> <p>D'après les gouvernements, les différents organismes exercent moins de pressions pour obtenir des projets à financer.</p>	<p>Il n'est toujours pas certain que le cloisonnement des fonctions offre au responsable unique une protection suffisante contre d'éventuels conflits d'intérêt pour ce qui est de la mobilisation des ressources.</p> <p>La plupart des programmes sont encore fortement tributaires des ressources autres que les ressources de base des organismes.</p>	<p>Modestes</p> <p>La mobilisation des ressources est mieux coordonnée, mais les organismes de petite taille éprouvent toujours des difficultés à obtenir des financements.</p>
Réduction des doubles emplois	<p>Procédures d'achat communes</p> <p>Systèmes informatiques, technologiques et de communication communs</p> <p>Systèmes de recrutement communs</p> <p>Mise en place d'une programmation commune pour éviter les doubles emplois</p>	<p>L'appui fourni par les sièges est insuffisant.</p> <p>L'existence de réglementations et de procédures incompatibles empêche la mise en œuvre des réformes souhaitées.</p> <p>Les organes directeurs et conseils d'administration des organismes continuent d'exiger des rapports qui font double emploi.</p> <p>Les gains d'efficacité obtenus à ce jour restent modestes à l'échelle des</p>	<p>Faibles</p> <p>Les mesures prises ont produit des gains d'efficacité relativement limités du fait du maintien des règles de gestion et de présentation de l'information imposées par les organismes.</p>

<i>Résultat attendu</i>	<i>Résultats obtenus</i>	<i>Difficultés rencontrées</i>	<i>Progrès réalisés</i>
		opérations menées par les organismes des Nations Unies dans les pays.	
Réduction du morcellement	Des accords à long terme ont été conclus avec des fournisseurs. Les programmes sont plus cohérents. La programmation commune permet d'éviter le morcellement.	Les sièges mettent du temps à prendre leurs décisions. Certains programmes communs sont morcelés du fait du trop grand nombre d'organismes et de partenaires. Les programmes sont également morcelés du fait du trop grand nombre de produits ou de résultats. Les structures de responsabilisation sont morcelées.	Faibles Les activités communes restent relativement marginales par rapport aux activités menées individuellement par de multiples organismes, qui ont leur propre mandat et appliquent leurs propres pratiques de programmation et de gestion.

C. Progrès accomplis dans la réalisation des étapes intermédiaires

77. Les progrès accomplis dans la réalisation des trois étapes intermédiaires – renforcement de l'appropriation nationale, amélioration de l'appui fourni aux pays par le système des Nations Unies et réduction des coûts de transaction – sont analysés dans le tableau 4.

78. Le renforcement de l'appropriation nationale est en forte progression, comme en témoignent les procédures visant à faire participer les gouvernements à la programmation, à la planification et à la gestion, et la perception qu'en ont les acteurs gouvernementaux.

79. En ce qui concerne l'amélioration de l'appui fourni aux pays par le système des Nations Unies, de nombreux résultats ont été obtenus, notamment grâce à l'application à la seconde génération de programmes uniques des leçons tirées de la première. L'amélioration des processus de programmation ne garantit cependant pas que les programmes aboutissent à de meilleurs résultats. Ceux-ci ne pourront être évalués qu'une fois les programmes exécutés. À ce jour, les points forts sur lesquels s'appuie l'initiative Unis dans l'action ont été suffisants pour contrebalancer les nombreuses faiblesses qui ont également été observées à ce niveau. Les progrès ont donc été modestes.

80. Peu de progrès ont été accomplis en ce qui concerne la réduction des coûts de transaction, domaine dans lequel des faiblesses importantes ont effacé les gains. Les partenaires nationaux et les donateurs ont indiqué qu'ils avaient le sentiment que l'initiative Unis dans l'action avait réduit les coûts qu'impliquait pour eux de traiter avec le système des Nations Unies, mais le personnel a noté que l'initiative était coûteuse en termes de temps et d'argent. Par ailleurs, les coûts de transaction sont

très difficiles à mesurer. Une partie des coûts de transaction de l'initiative Unis dans l'action peut cependant être considérée comme un investissement dont les avantages s'accumuleront sur une plus longue période et bénéficieront au système des Nations Unies dans son ensemble.

Tableau 4
Progrès accomplis dans la réalisation des étapes intermédiaires

<i>Étape intermédiaire</i>	<i>Résultats obtenus</i>	<i>Difficultés à surmonter</i>	<i>Progrès accomplis</i>
Renforcement de l'appropriation nationale	<p>Les gouvernements déclarent avoir une meilleure maîtrise de leur programme des Nations Unies.</p> <p>Les gouvernements ont été consultés plus largement à l'occasion de la mise en place de la première génération de programmes uniques qu'ils ne l'étaient avant le lancement de l'initiative Unis dans l'action.</p> <p>Les gouvernements ont été étroitement associés aux processus de planification de la deuxième génération de programmes uniques et joueront un rôle majeur dans leur gestion.</p> <p>Les ministères chargés de la coordination au niveau central sont les principaux acteurs et bénéficiaires gouvernementaux de l'initiative Unis dans l'action.</p> <p>Certains ministères ont trouvé de nouveaux partenaires, en particulier grâce aux effets catalyseurs du fonds unique sur les organismes non résidents.</p>	<p>Le maintien de l'alliance tripartite entre les gouvernements, le système des Nations Unies et les donateurs est indispensable si l'on veut que l'initiative Unis dans l'action continue de progresser, mais il n'est pas sûr que tous les grands donateurs et autres pays seront en mesure de maintenir ou d'augmenter le niveau actuel du financement.</p>	<p>Importants</p> <p>Les pays pilotes ont exprimé une forte adhésion à l'initiative Unis dans l'action, et ont montré qu'ils s'approprièrent et contrôlaient mieux les programmes au niveau national.</p>

<i>Étape intermédiaire</i>	<i>Résultats obtenus</i>	<i>Difficultés à surmonter</i>	<i>Progrès accomplis</i>
	L'initiative Unis dans l'action a été bâtie sur une solide alliance tripartite entre les gouvernements, le système des Nations Unies et les donateurs.		
Amélioration de l'appui fourni aux pays par le système des Nations Unies	<p>Les programmes uniques de la première génération ont été adaptés aux priorités des pays essentiellement en reformulant des activités prévues dans un cadre modifié.</p> <p>Les programmes uniques de la première génération ont produit des résultats, en particulier dans les domaines transversaux. Les programmes uniques de deuxième génération, conçus et planifiés avec les gouvernements, ont fixé des orientations stratégiques fortes, en donnant souvent peu de poids, voire aucun, aux programmes communs.</p> <p>Certains pays ont conclu, en se fondant sur les enseignements tirés de leur premier programme unique, qu'une programmation commune serait plus stratégique et plus efficace que des programmes communs. Le cadre budgétaire unique a été une innovation importante, qui permet aux équipes de pays des Nations</p>	<p>Lors de la première génération de programmes uniques, il a été difficile de trouver un équilibre entre intégration et orientation stratégique, en particulier en ce qui concerne les programmes communs. Dans leur ensemble, les programmes communs et les programmes uniques ont eu des résultats nombreux et complexes, qui se sont révélés difficiles à traiter par les systèmes de suivi et d'évaluation.</p> <p>Il existe peu d'éléments permettant d'affirmer que les programmes uniques de l'initiative Unis dans l'action donnent des résultats différents de ceux produits par les méthodes de travail habituelles de l'ONU.</p> <p>Les programmes uniques de la deuxième génération sont assortis de systèmes de suivi et d'évaluation plus développés, mais il n'est pas sûr que l'on disposera de suffisamment de spécialistes du suivi et de l'évaluation ni que</p>	Modestes L'initiative Unis dans l'action s'est révélée particulièrement utile en tant qu'ensemble intégré de stratégies de réforme, dont de nombreuses parties nécessitent de profondes réformes systémiques.

<i>Étape intermédiaire</i>	<i>Résultats obtenus</i>	<i>Difficultés à surmonter</i>	<i>Progrès accomplis</i>
	Unies de présenter toutes les activités de programme planifiées et chiffrées dans un seul document, en même temps que les ressources disponibles et prévues pour les financer, notamment grâce au dispositif du fonds unique.	l'on pourra procéder à un contrôle suffisant des activités sur le terrain pour rendre ces systèmes efficaces.	
	Des ressources supplémentaires provenant du fonds unique ont élargi l'éventail des organisations en mesure de collaborer.	Les gouvernements et les équipes de pays des Nations Unies ont été en mesure de rationaliser leurs processus de programmation avec les fonds et programmes grâce à l'établissement de descriptifs de programmes communs de pays, mais ceux-ci ont été approuvés séparément par les conseils d'administration.	
	Plusieurs pays donateurs ont soutenu les pays pilotes par l'intermédiaire du fonds unique, ainsi qu'en finançant directement le bureau du coordonnateur résident, en détachant du personnel ou en soutenant le Bureau de la coordination des activités de développement et les équipes régionales du Groupe des Nations Unies pour le développement.	L'obligation de rendre des comptes n'est pas encore réciproque entre les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies; les coordonnateurs résidents sont évalués par les équipes de pays, mais l'inverse n'est pas vrai.	
	Les pays pilotes ont cherché à renforcer le rôle moteur du coordonnateur résident et la responsabilité mutuelle avec les équipes de pays des Nations Unies, notamment au moyen de codes de conduite.	Des réserves subsistent quant à l'efficacité du cloisonnement entre les fonctions du coordonnateur résident et celles du représentant résident.	
	La prise en main	La réalisation du concept Unis dans l'action est compromise par la primauté de l'obligation de rendre des comptes à chaque	

<i>Étape intermédiaire</i>	<i>Résultats obtenus</i>	<i>Difficultés à surmonter</i>	<i>Progrès accomplis</i>
	<p>commune du système des coordonnateurs résidents a été renforcée, notamment grâce à la nomination de directeurs de pays du PNUD.</p> <p>La stratégie de la voix unique, appliquée dans la plupart des pays pilotes, a apporté une plus grande cohérence aux activités de sensibilisation et de concertation politique, tout en améliorant la visibilité des Nations Unies et en promouvant un sens commun de l'identité et de la culture de l'Organisation parmi le personnel.</p> <p>Les agents de niveau intermédiaire recrutés tant sur le plan national que sur le plan international ont contribué de façon décisive aux innovations dans les domaines de la programmation et des activités.</p> <p>À l'occasion de l'initiative Unis dans l'action, la plupart des organismes des Nations Unies ont participé plus activement aux efforts visant à renforcer la cohérence à l'échelle du système, le plus souvent dans le cadre de programmes plus généraux de réforme de l'ONU.</p>	<p>organisme à tous les niveaux.</p> <p>L'appui fourni aux pays pilotes par les bureaux régionaux de chaque organisme et les équipes régionales du Groupe des Nations Unies pour le développement a été à peine supérieur à celui fourni aux autres pays.</p>	

<i>Étape intermédiaire</i>	<i>Résultats obtenus</i>	<i>Difficultés à surmonter</i>	<i>Progrès accomplis</i>
	<p>La plupart des entités du système des Nations Unies ont déployé des efforts particuliers pour aider les pays pilotes et, plus généralement, pour appuyer les processus relevant de l'initiative Unis dans l'action.</p> <p>Le Groupe des Nations Unies pour le développement et d'autres organes de haut niveau ont apporté un appui important à l'initiative Unis dans l'action et aux initiatives plus larges de renforcement de la cohérence à l'échelle du système, les enseignements tirés de l'expérience ayant sensiblement contribué à la réforme à l'échelle du système.</p>		
Réduction des coûts de transaction	<p>L'application de pratiques de fonctionnement communes a permis aux équipes de pays des Nations Unies de gagner quelque peu en efficacité.</p> <p>Les gouvernements ont observé une réduction des coûts de transaction ainsi qu'une diminution du nombre de missions faisant double emploi et de réunions au niveau des pays.</p>	<p>Les processus ayant permis d'obtenir une réduction des coûts de transaction parmi les entités du système des Nations Unies ont demandé beaucoup de temps et coûté cher.</p> <p>Les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies ont indiqué avoir reçu de l'administration centrale un appui insuffisant pour répondre à leurs besoins en temps opportun.</p>	<p>Faibles</p> <p>Au cours de la phase pilote, les coûts de transaction dans le système des Nations Unies n'ont pas diminué et ont même augmenté. Il est possible que les avantages de l'initiative Unis dans l'action s'accumulent à l'avenir et bénéficient au</p>

<i>Étape intermédiaire</i>	<i>Résultats obtenus</i>	<i>Difficultés à surmonter</i>	<i>Progrès accomplis</i>
	Certains donateurs signalent une réduction des coûts de transaction grâce à la diminution du nombre de réunions au niveau des pays. Les sièges des entités du système des Nations Unies ont publié des directives pertinentes.	L'initiative Unis dans l'action n'a pas donné lieu à une harmonisation des systèmes informatiques de gestion; il est difficile d'obtenir une image globale précise de ses effets en termes financiers et sur le plan des pratiques de fonctionnement.	système des Nations Unies dans son ensemble.

D. Progrès dans la réalisation de l'objectif général de l'initiative Unis dans l'action

81. L'initiative Unis dans l'action a pour but à long terme de contribuer à ce que les pays soient mieux à même d'atteindre leurs objectifs nationaux de développement, y compris leurs engagements au titre des objectifs du Millénaire pour le développement et d'autres objectifs de développement adoptés au niveau international. Or les progrès sont restés maigres. À cela les raisons suivantes.

82. Il ressortait des études d'évaluabilité réalisées par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation en 2008 et des évaluations conduites par les pays en 2010 que les résultats en matière de développement seraient flagrants au moment de l'évaluation indépendante, mais cette prévision s'est avérée irréaliste, car opérer des changements complexes dans le domaine du développement peut prendre des décennies. La chose est d'autant plus vraie que le système des Nations Unies pour le développement, même pris dans sa totalité, n'est jamais qu'un acteur parmi d'autres dans les pays concernés.

83. Les responsables des projets pilotes ont découvert et dû relever de nouveaux défis au développement. Dans ces conditions, le programme unique, élément crucial de la chaîne de résultats, s'est révélé un exercice d'apprentissage fondamental mais difficile dans tous les pays pilotes.

84. On estime que les programmes uniques de deuxième génération, en cours d'élaboration ou récemment lancés, seront bien meilleurs que leurs prédécesseurs. Cela dit, il faudra peut-être quelques années pour mesurer pleinement combien ils auront aidé les pays à se doter des moyens de réaliser leurs propres objectifs nationaux de développement.

E. Conclusions sur l'efficacité de l'initiative Unis dans l'action à l'aune des critères d'évaluation applicables

Pertinence

85. La question de la pertinence a trait à la mesure dans laquelle les gouvernements des pays pilotes ont réussi, par une appropriation renforcée, à assurer la prise en compte de leurs besoins et priorités en tant que facteur déterminant dans les programmes des Nations Unies, et à la cohérence de leurs échanges avec le système des Nations Unies. Sur les deux points, les résultats sont très bons.

Efficacité

86. L'efficacité de l'initiative Unis dans l'action se rapporte principalement à la contribution apportée à la fourniture d'un meilleur appui aux pays ainsi qu'aux efforts et réalisations en faveur du développement, y compris concernant les questions intersectorielles, par exemple la problématique hommes-femmes. Elle est en relation étroite avec la phase intermédiaire qui consiste pour le système des Nations Unies à améliorer le soutien fourni aux pays. À cet égard, les progrès sont modestes.

Efficienc

87. L'efficienc est intimement liée à la phase intermédiaire qui consiste à réduire les coûts de transaction. Malgré certaines avancées dans des domaines spécifiques, les progrès tardent à se faire sentir en raison des mandats limités dont disposent les bureaux de pays pour modifier les procédures et des systèmes incompatibles d'une organisation à une autre. Il faut du temps pour faire évoluer la situation, et les équipes de pays des Nations Unies considèrent souvent que l'appui proposé par les niveaux supérieurs du système est inadapté. Les systèmes d'information de gestion cohérents et intégrés font cruellement défaut. En somme, l'initiative Unis dans l'action souffre d'une efficienc faible.

Viabilité

88. Il est indiqué dans le mandat-cadre de l'évaluation indépendante que la viabilité de l'initiative Unis dans l'action doit être analysée sur la base de la probabilité de sa pérennité et de sa capacité à produire des bénéfices à long terme, tant pour les pays pilotes que pour le système des Nations Unies. La viabilité résulte de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficienc de l'initiative, qui doit bénéficier d'un appui suffisant à tous les niveaux dans l'ensemble des systèmes concernés pour assurer sa poursuite et sa viabilité financière.

89. Le soutien à l'initiative, au sein des pays pilotes, du système des Nations Unies et de certains États Membres, est jugé robuste. De plus en plus de pays se portent volontaires pour se lancer d'eux-mêmes. Toutefois, beaucoup d'autres pays n'ont pas encore franchi le pas, et d'autres restent opposés à la démarche. Fin décembre 2011, date limite pour les constatations d'évaluation, un doute sérieux pesait sur la viabilité financière de l'initiative, étant donné que les principaux donateurs avaient indiqué leur intention de diminuer ou supprimer le financement qu'ils y consacraient. En tenant compte de tous ces facteurs, on peut considérer que l'initiative Unis dans l'action présente une viabilité modérée.

VI. Recommandations

A. Favoriser l'appropriation et la direction nationales

Recommandation 1

90. **Il est souhaitable que soit maintenu le principe fondamental de l'adoption volontaire de l'initiative Unis dans l'action.** Depuis le commencement, ce principe a présidé aux démarches menées dans les pays pilotes et les pays ayant décidé de se lancer d'eux-mêmes. Les parties intéressées reconnaissent les effets bénéfiques de l'appropriation et de la direction nationales. Les pays de programme devraient être libres de choisir individuellement le type de partenariat avec le système des Nations Unies qui corresponde le mieux à leurs besoins, priorités et modalités de planification propres et soit pour eux le plus favorable à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et d'autres objectifs de développement adoptés au niveau international.

Recommandation 2

91. **Il convient d'unifier les mécanismes nationaux de coordination et de renforcer et multiplier les liens directs entre les organismes des Nations Unies et les ministères de tutelle.** L'expérience accumulée dans le cadre de l'initiative met au jour de bonnes pratiques auxquelles les pays de programme pourraient recourir afin de soutenir l'appropriation et la direction nationales et permet de concevoir les programmes au plus juste, notamment en ce qui concerne les questions intersectorielles telles que les droits de l'homme, la problématique hommes-femmes et le VIH/sida. Dans le même temps, de nouvelles possibilités de coopération pourraient apparaître dans d'autres domaines comportant de larges aspects sectoriels et thématiques, comme par exemple le développement économique et l'environnement.

B. Garantir un meilleur appui du système des Nations Unies aux pays de programme

Recommandation 3

92. **Le Groupe des Nations Unies pour le développement devrait envisager de regrouper, sous sa tutelle, les fonctions qui doivent être assurées au niveau du siège afin de traiter différents aspects de l'initiative Unis dans l'action, et renforcer le cloisonnement des fonctions et la responsabilité mutuelle dans l'ensemble de ses activités.** Ces aspects font partie d'un ensemble indissociable composé des éléments suivants : orientation, suivi et évaluation des programmes, et établissement des rapports; mécanismes de financement innovants (guichet élargi de financement, fonds unique); administration et supervision du système des coordonnateurs résidents; et simplification et harmonisation des pratiques de fonctionnement. Le regroupement de ces fonctions améliorerait considérablement la cohérence de l'action du système et garantirait que la responsabilisation horizontale aux niveaux national et régional se retrouve au niveau systémique.

Recommandation 4

93. **Il serait bon que le Groupe des Nations Unies pour le développement fournisse des orientations supplémentaires concernant les systèmes communs de planification et de suivi-évaluation qui relèvent du programme unique au niveau national.** Les capacités de planification et de suivi-évaluation nationales et celles du système des Nations Unies devraient être renforcées plus avant au niveau des pays. Les résultats obtenus grâce au programme unique, en particulier sur les questions intersectorielles telles que les droits de l'homme, la problématique hommes-femmes et le VIH/sida, pourraient ainsi être plus sûrement suivis et jaugés, notamment à la faveur d'évaluations conjointes et conduites par les pays, de manière à mesurer la contribution du système des Nations Unies au progrès du développement. Cela favoriserait également l'établissement de rapports plus réguliers sur les résultats des programmes et l'utilisation des financements, y compris pour l'ensemble des pays. Des schémas de présentation communs pour les programmes et les activités de suivi et d'évaluation encourageraient la production de rapports plus réguliers et transparents, de sorte que le système des Nations Unies rende mieux compte de ses activités.

Recommandation 5

94. **Il faudrait que les mécanismes chargés d'évaluer le système en toute indépendance examinent périodiquement les résultats obtenus par des approches globales telles que l'initiative Unis dans l'action.** Le besoin existe aussi d'améliorer les capacités de suivi et d'évaluation à l'échelle du système dans tous les pays de programme et au sein du personnel de terrain de l'ONU.

Recommandation 6

95. **Il convient que le Groupe des Nations Unies pour le développement appuie le recours à un cadre budgétaire unique commun.** Celui-ci établit le coût de toutes les interventions du système des Nations Unies qui sont prévues dans un pays (en principe au titre d'un programme unique) et indique les crédits disponibles et attendus, y compris dans le cadre du fonds unique. Il présenterait une utilité certaine pour le programme unique et le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Une présentation uniformisée pour la planification favorise une présentation uniformisée pour l'information financière, ce qui permet de mieux comparer et rassembler les données à caractère financier à l'intention du système des Nations Unies pour le développement.

Recommandation 7

96. **Il pourrait être utile que les États Membres fournissant au système des Nations Unies pour le développement des ressources autres que les ressources de base considèrent les mécanismes du fonds unique et du guichet élargi de financement comme des compléments intéressants aux classiques ressources de base et autres mises individuellement à la disposition des organisations.** Les ressources issues du fonds unique et du guichet élargi de financement ne devraient pas, par principe, être réservées à un usage spécifique. Aux fins d'assurer la viabilité des programmes pilotes existants et éventuellement de promouvoir plus largement l'initiative Unis dans l'action, il faudrait des engagements pluriannuels plus stables de la part d'un nombre accru d'États ayant la capacité d'apporter des contributions.

Il pourrait être nécessaire de renforcer la surveillance intergouvernementale de ces mécanismes.

Recommandation 8

97. **Il conviendrait que les entités des Nations Unies, notamment les fonds et programmes, alimentent de plus en plus les fonds uniques à partir de leurs contributions existantes, de base et autres.** Cela témoignerait de leur engagement en faveur de l'initiative et aurait un effet positif sur l'appui des donateurs à ses mécanismes de financement.

Recommandation 9

98. **Il faudrait que le Groupe des Nations Unies pour le développement améliore la responsabilisation horizontale des coordonnateurs résidents et des équipes de pays des Nations Unies.** Cela pourrait supposer de renforcer la fonction de coordination relative à la mobilisation et l'allocation des ressources au profit du fonds unique, soit par l'intermédiaire du coordonnateur résident, soit au moyen d'un accord de coprésidence entre celui-ci et le gouvernement. Les coordonnateurs résidents devraient aussi, au nom de l'équipe de pays des Nations Unies, rendre compte directement au mécanisme interorganisations, tel que recommandé au paragraphe 92 ci-avant, des résultats obtenus dans le cadre du programme unique.

Recommandation 10

99. **Il faudrait que le Groupe des Nations Unies pour le développement clarifie encore le rôle et la valeur ajoutée de ses équipes régionales en ce qui concerne l'initiative Unis dans l'action.** Les entités des Nations Unies doivent harmoniser leurs politiques et procédures respectives qui ont trait à la décentralisation; s'accorder sur la mise en commun de bureaux régionaux, selon qu'il convient; et définir la responsabilisation horizontale à ce niveau.

C. Simplification et harmonisation des pratiques de fonctionnement pour réduire les coûts de transaction

Recommandation 11

100. **Il serait bon que les États Membres appellent de nouveau avec force à l'harmonisation des pratiques de fonctionnement dans le cadre des différents conseils d'administration et organes directeurs.** Devraient être visés la gestion des ressources humaines, la gestion financière et les services communs d'appui, à la faveur d'une action concertée des sièges des différentes organisations du système. Il faudrait veiller à la compatibilité des progiciels de gestion intégrés.

Recommandation 12

101. **Il est souhaitable que le Comité de haut niveau sur la gestion et le Groupe des Nations Unies pour le développement renforcent encore leur coopération au profit de l'initiative Unis dans l'action.** Une harmonisation plus ambitieuse des pratiques de fonctionnement, notamment en ce qui concerne la gestion financière, les normes comptables et les règles et règlements régissant les ressources humaines, devrait produire des gains d'efficacité et permettre une réduction des coûts de

transaction. Il convient de prêter une attention particulière à la cohérence des systèmes d'information de gestion destinés à être utilisés par les équipes de pays des Nations Unies. S'en trouveraient ainsi renforcées la responsabilité et la transparence du système des Nations Unies dans l'obtention de résultats et l'utilisation efficace des ressources. Cela pourrait également favoriser une définition et une classification mieux harmonisées des coûts au sein du système.

VII. Enseignements

A. Enseignements tirés des résultats de l'initiative Unis dans l'action aux niveaux des pays et des organismes des Nations Unies

Enseignement 1

102. Le fait que les gouvernements des pays pilotes ont adhéré volontairement à l'initiative Unis dans l'action a grandement contribué à la prise en main et au pilotage du processus de réforme par ces derniers. L'appropriation nationale n'est pas seulement une question de principe. On a constaté qu'elle est une condition pratique indispensable au succès de cette initiative.

Enseignement 2

103. Les projets pilotes de l'initiative ont montré que le système des Nations Unies est capable de s'adapter à des contextes nationaux très différents, notamment ceux des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire.

Enseignement 3

104. L'initiative a aidé les pays pilotes à élargir leurs possibilités d'accès à la gamme des compétences spécialisées et des ressources que le système des Nations Unies peut mettre au service du développement.

Enseignement 4

105. Le principe de l'unité d'action ne signifie pas que l'on ne fait qu'un dans l'action mais plutôt que l'on fonctionne comme un tout étant donné que chaque entité des Nations Unies possède une structure de gouvernance, un mandat et une culture propres. Les différents organismes conservent leur autonomie, pour l'essentiel, lorsqu'il s'agit de rendre compte de la gestion et des réalisations. Il y a des limites à ce qui peut être accompli par le biais d'une coordination volontaire, au niveau des pays, entre des systèmes très divers.

Enseignement 5

106. La stratégie du programme unique permet au système des Nations Unies de proposer des solutions mieux adaptées pour le traitement des questions transversales (telles que les droits de l'homme, l'égalité des sexes et le VIH/sida) et de mieux répondre aux préoccupations des gouvernements portant sur des enjeux liés au développement à caractère pluridisciplinaire comme la problématique du développement économique ou celle de l'environnement.

Enseignement 6

107. L'expérience acquise dans le cadre de l'initiative Unis dans l'action enseignée, pour promouvoir efficacement l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, il faut assurer la pleine adhésion des cadres, offrir des incitations appropriées au personnel et contrôler les résultats.

Enseignement 7

108. Par rapport à d'autres mesures de réforme du système des Nations Unies qui mettaient l'accent sur des aspects particuliers de la programmation, du financement, de la gestion et de l'application du principe de responsabilité, l'initiative Unis dans l'action se distingue par le fait qu'elle tient compte de tous ces aspects en les incluant dans les Quatre principes interdépendants qui ont été initialement définis et les principes complémentaires de la voix unique et du fonds unique.

Enseignement 8

109. La stratégie du cadre budgétaire unique a favorisé le renforcement du rôle moteur joué par les gouvernements et des interactions étroites entre les gouvernements, les donateurs et les organismes des Nations Unies dans toutes les phases du cycle de gestion des ressources.

Enseignement 9

110. Le mécanisme du fonds unique a permis d'assurer une meilleure harmonisation avec les priorités nationales et des interventions plus souples pour y répondre. Il offre la possibilité de réduire la mesure dans laquelle les donateurs privilégient les fonds réservés à des emplois déterminés.

Enseignement 10

111. Les équipes de pays des Nations Unies déployées dans les pays pilotes, qui sont épaulées par les coordonnateurs résidents, atteindront bientôt les limites de la marge de manœuvre dont elles disposent pour réduire les coûts de transaction et accroître l'efficacité avec des innovations au niveau national. Comme de nombreux rouages n'ont pas été modifiés aux échelons supérieurs du système dans le cadre de l'initiative, les coûts marginaux afférents au renforcement de la coordination au niveau des pays augmentent.

B. Enseignements dignes d'intérêt pour les hauts responsables du système des Nations Unies dans le cadre des mandats intergouvernementaux existants**Enseignement 11**

112. On note un manque de clarté et une absence de consensus entre les organismes des Nations Unies et leurs partenaires sur l'objectif visé pour le degré d'intégration et la meilleure façon de l'atteindre, y compris la manière dont la coordination est perçue et les méthodes qui permettent de la renforcer.

Enseignement 12

113. À l'heure actuelle, les incitations offertes au personnel des Nations Unies sur les plans de l'évaluation et de la notation du comportement professionnel et de l'organisation des carrières sont trop limitées pour assurer le maintien d'une motivation suffisante dans le cadre de l'initiative. On continue également de se heurter à des obstacles dans la mise au point de systèmes communs de contrôle et d'évaluation, et la responsabilisation horizontale des coordonnateurs résidents et des équipes de pays des Nations Unies pour les résultats obtenus au titre du programme unique laisse toujours à désirer, ce qui a des répercussions sur les mesures des résultats, celles-ci restant principalement verticales, c'est-à-dire localisées au sein des organismes.

Enseignement 13

114. Les nouveaux modes de planification, de budgétisation et de présentation des rapports destinés à la direction ont permis d'assurer une meilleure harmonisation avec les systèmes utilisés par les pays de programme, mais ils ont souvent posé des problèmes au niveau des organisations où l'efficacité était généralement assurée par une standardisation. La multiplication des solutions localisées est un effet secondaire indésirable et non voulu, corollaire de l'idée qu'il n'existe pas de « solution passe-partout ».

Enseignement 14

115. Il a été démontré, dans les pays pilotes, que le fait de transférer des ressources et des pouvoirs pour la gestion et l'affectation de certains fonds non réservés à des emplois déterminés au niveau des pays a permis de répondre de façon plus efficace et plus souple aux besoins et priorités des pays de programme.

Enseignement 15

116. L'initiative Unis dans l'action a introduit une multitude d'innovations qui ont nécessité des ressources humaines et financières supplémentaires. On a constaté que, loin d'avoir été réduits, les coûts de transaction avaient plutôt tendance à augmenter pendant la phase pilote. Il faudra peut-être considérer la hausse des coûts comme un investissement indispensable dans une réforme qui aura des effets très positifs ultérieurement pour l'ensemble du système des Nations Unies.

C. Questions à aborder dans le cadre de processus de décision intergouvernementaux tels que l'examen quadriennal complet

Enseignement 16

117. La nécessité de rédiger des descriptifs distincts pour les programmes communs de pays et les programmes d'aide au développement mis en œuvre par les fonds et programmes des Nations Unies et de les faire approuver par des conseils d'administration différents est un processus laborieux. Les réunions conjointes des conseils d'administration des fonds et programmes pourraient être habilitées à approuver des descriptifs de programmes communs de pays.

Enseignement 17

118. Les mandats, politiques, règlements et pratiques des entités du système des Nations Unies qui sont organisées selon un schéma vertical sont de natures diverses. Si l'on veut renforcer la responsabilisation horizontale à tous les niveaux dans le contexte des dispositions réglementaires en vigueur, il faudra peut-être procéder à un examen de l'encadrement et de la supervision assurés par les organes intergouvernementaux pour tous les aspects de l'initiative. Cette analyse pourrait inclure une évaluation des relations entre le Conseil économique et social et les conseils d'administration des fonds et programmes, d'une part, et entre le Conseil et les institutions spécialisées et les organismes non résidents qui ne rendent pas compte à l'Assemblée générale, d'autre part.

Enseignement 18

119. Le système des coordonnateurs résidents en vigueur limite sérieusement les capacités dont les coordonnateurs résidents disposent pour exercer et contrôler l'autorité hiérarchique sur les activités entreprises dans le cadre de l'initiative et pour assurer la transparence et l'application du principe de responsabilité de façon globale. Il faudrait que les organes directeurs des organismes des Nations Unies modifient radicalement les dispositifs de responsabilisation actuels pour que les coordonnateurs résidents puissent assumer entièrement la responsabilité des ressources relevant du fonds unique et être tenus comptables des résultats obtenus au titre du programme unique.

Enseignement 19

120. Le financement est l'un des principaux moteurs du changement au sein d'une organisation. On a pu ainsi constater que la formule du fonds unique incitait fortement les organisations à collaborer. Les ressources canalisées par l'intermédiaire de ce fonds ne sont pas réservées aux seuls organismes des Nations Unies et sont plus prévisibles et moins destinées à des utilisations spécifiées que celles allouées par d'autres mécanismes de financement auxiliaires. Ces caractéristiques en font un complément précieux aux financements classiques assurés par les ressources de base et les autres ressources. Toutefois, le fonds unique n'est pas actuellement assujéti à un contrôle intergouvernemental.

Enseignement 20

121. Malgré les directives générales qui ont été diffusées par la voie des résolutions sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, le processus de simplification et d'harmonisation des pratiques de fonctionnement engagé à l'échelle du système des Nations Unies a été relativement lent. Insister plus vigoureusement sur la poursuite des réformes dans ce domaine est un impératif urgent pour les organes de direction et de décision intergouvernementaux. Ces réformes devraient embrasser les règles et procédures touchant les ressources humaines, la gestion financière et la communication de l'information financière, les achats et l'informatique.

VIII. Observations finales

122. L'initiative Unis dans l'action a montré concrètement qu'il est possible de renforcer l'appropriation et la direction nationales des activités opérationnelles du système des Nations Unies. Elle comprenait un ensemble intégré de réformes articulées autour des Six principes, qui ont démontré l'aptitude du système à contribuer à la production de résultats stratégiques, en particulier pour des questions intersectorielles telles que les droits de l'homme, l'égalité des sexes et le VIH/sida. Ces réformes répondaient aux besoins et priorités définis par les différents pays de programme en vue de la réalisation des résultats escomptés pour leur développement.

123. Néanmoins, des problèmes subsistent en ce qui concerne la planification, le contrôle et l'évaluation et l'établissement des rapports dans le cadre du programme unique. Il y a encore des progrès à faire dans le renforcement de la responsabilisation horizontale et de la transparence des organismes des Nations Unies à l'échelon des pays pour assurer l'obtention des résultats voulus et une utilisation efficace des ressources. Le fonds unique a fait la preuve de son utilité en tant que mécanisme novateur servant à compléter les financements existants liés à des organismes particuliers et il a également permis d'améliorer la qualité des financements assurés par des ressources autres que les ressources de base. En revanche, pendant la phase pilote, l'initiative Unis dans l'action n'a pas entraîné une réduction des coûts de transaction, comme on l'escomptait. Il reste également des obstacles à surmonter dans le domaine de la simplification et de l'harmonisation des pratiques de fonctionnement. Ils appellent des interventions plus vigoureuses pour opérer des changements structurels au niveau des sièges.

124. L'initiative a offert un terrain d'expérimentation en situation réelle pour un programme ambitieux qui vise à rendre l'action du système des Nations Unies plus cohérente et plus efficace au niveau des pays et dont les principes avaient été annoncés dans le Document final du Sommet mondial de 2005. Si le bilan des réformes engagées dans ce contexte est généralement positif, il faudra peut-être prendre des mesures plus audacieuses pour mettre le système sur les rails d'une réforme plus globale portant notamment sur la rationalisation du nombre des organismes, sur le réaménagement des mandats, des structures de gouvernance et des modalités de financement et sur une nouvelle définition de la gamme des compétences que le système des Nations Unies est censé offrir en matière de développement. Les enseignements tirés de l'initiative enrichiront considérablement les débats organisés dans cette optique, notamment grâce à une vision concertée des réformes forgée par les États Membres.

Annexe

Membres du Groupe d'encadrement de l'évaluation pour l'évaluation indépendante des enseignements tirés de l'initiative Unis dans l'action

Liliam Flores Ortega Rodríguez (Mexique), Présidente élue du Groupe d'encadrement de l'évaluation, chercheuse au Centre d'études des finances publiques de la Chambre des députés du Mexique

Ole Winckler Andersen (Danemark), Vice-Président du Groupe d'encadrement de l'évaluation, Chef du Département de l'évaluation du Ministère danois des affaires étrangères

Gonzalo Pérez del Castillo (Uruguay), Vice-Président du Groupe d'encadrement de l'évaluation, consultant principal

Zhaoying Chen (Chine), professeur, Directrice adjointe du Centre national chinois d'évaluation en science et technologie

Dieudonné Bléossi Dahoun (Bénin), Directeur général des politiques de développement au Ministère béninois du développement et haut responsable du Comité chargé de l'évaluation des politiques publiques du Bénin

Aare Järvan (Estonie), Conseiller économique auprès du Premier Ministre estonien

Belén Sanz Luque, Présidente élue du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation et Chef du Groupe de l'évaluation de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

Manuel dos Santos Pinheiro (Cap-Vert), Coordonnateur du Centre des politiques et stratégies du Cap-Vert

István Posta, Inspecteur du Corps commun d'inspection du système des Nations Unies
