



Réunion conjointe des Conseils d'administration du
PNUD, du UNFPA, de l'UNICEF et du PAM
23 et 26 janvier 2009
New York

Document de travail

PROJET FINAL

Point 3 de l'ordre du jour: Harmonisation: modes opératoires
des fonds et programmes des Nations Unies

CONTEXTE

La simplification et l'harmonisation des pratiques opérationnelles suivies par le système des Nations Unies est une question qui n'est pas nouvelle. Au contraire, dès 1977, dans sa résolution 32/197, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies a souligné qu'il conviendrait:

“de prendre des mesures pour parvenir à une uniformité aussi poussée que possible des procédures administratives, financières et budgétaires, ainsi que des procédures concernant le personnel et la planification, y compris la mise en place d'un système commun de passation des marchés, une harmonisation des cycles des budgets et des projets, un régime unifié d'administration du personnel et un système commun de recrutement et de formation", l'objectif global étant "une efficacité maximale et une réduction des dépenses d'administration, entraînant un accroissement proportionnel de la part des ressources disponibles pour répondre aux besoins précis des pays bénéficiaires en matière d'assistance".

En 2007, dans sa résolution 62/208 relative à "l'Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies", l'Assemblée générale des Nations Unies a expressément encouragé:

"... la poursuite de mesures telles que l'adoption des Normes comptables internationales du secteur public et la normalisation des définitions et notations en matière d'audit ainsi que des procédures de virements d'espèces", a demandé "aux fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies de poursuivre l'harmonisation et la simplification de leurs pratiques" et s'est dite "consciente de l'importance de l'harmonisation des procédures de gestion des ressources humaines, des progiciels de gestion intégrés et des règles en matière de gestion financière, d'administration, de passation de marchés, de sécurité, de technologies de l'information, de télécommunications, de voyages et de services bancaires ...".

PROGRÈS ACCOMPLIS

Les principales réalisations obtenues par les organismes des Nations Unies à la suite de ces résolutions sont notamment la création de locaux communs et d'une soixantaine de Maisons des Nations Unies, l'adoption d'une approche harmonisée des virements d'espèces et l'établissement d'un programme de services communs.

Le programme de services communs a débouché sur la mise en place d'un certain nombre d'outils, d'instruments et de directives parmi lesquels l'on peut citer les Directives opérationnelles relatives à la mise en œuvre des services communs, des mémorandums d'accord standard et des mécanismes de gouvernance pour les équipes de gestion opérationnelle. Tous ces instruments sont disponibles sur le site Web du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), sous la rubrique des services communs. Il a également été introduit un programme de renforcement des capacités et mis en place au niveau des pays un grand nombre de services administratifs communs.

Ces réalisations ont fréquemment été l'aboutissement des travaux menés sous la direction du PNUD, de l'UNFPA, de l'UNICEF et du PAM, qui constituaient alors le Comité exécutif du GNUM. Cependant, en dépit des résultats obtenus, il restait des problèmes à résoudre, dont l'un des principaux tenait à la nécessité de resserrer le lien entre le programme de services communs, d'une part, et les efforts entrepris à l'échelle de l'ensemble du système des Nations Unies, d'une manière plus générale, pour simplifier et harmoniser les procédures concernant la passation des marchés, les technologies de l'information et la gestion financière et budgétaire, ainsi que les règles, règlements, politiques et procédures relatives à la gestion des ressources humaines dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies et du Comité de haut niveau sur la gestion, d'autre part. Si ces initiatives n'ont pas autant amélioré l'efficacité et l'efficacités qu'elles auraient pu le faire, c'est en partie parce qu'elles n'ont pas associé l'ensemble du système des Nations Unies.

L'approche a changé au cours des deux dernières années. Si la simplification et l'harmonisation des pratiques de fonctionnement du système des Nations Unies sont des initiatives qui ne sont pas nouvelles, l'urgence qu'elles revêtent, leur rythme et leur portée et l'approche suivie en constituent aujourd'hui des aspects nouveaux.

L'évolution de l'environnement extérieur a conduit les gouvernements et les équipes de pays des Nations Unies, en particulier, à exiger des organismes des Nations Unies qu'ils fassent le nécessaire pour travailler plus méthodiquement et plus efficacement avec les gouvernements et entre eux. Les pays où a été mise en œuvre à titre pilote l'initiative "Unis dans l'action" sont quelques exemples récents de ces efforts concertés, mais l'on a progressé aussi, dans bien d'autres pays, en ce qui concerne différents aspects du programme de simplification et d'harmonisation. Les États Membres ont demandé que les organismes du système des Nations Unies s'emploient à améliorer leur efficacité, de sorte qu'une coopération plus étroite se traduise concrètement par un gain d'efficacité. La simplification et l'harmonisation sont ainsi devenues une initiative caractérisée par une plus grande urgence qui doit par conséquent être mise en œuvre à un rythme plus soutenu.

Le système des Nations Unies s'emploie, par l'entremise du GNUM, à faciliter l'identification et la mise en œuvre de solutions concrètes de nature à harmoniser et rationaliser les principaux processus et les principales pratiques opérationnelles et à en optimiser l'efficacité au niveau des pays, en particulier dans ceux où a été lancé l'initiative "Unis dans l'action" et à collaborer avec ceux-ci pour résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés.

Cet important effort est complété par le travail entrepris à l'échelle de l'ensemble du système pour harmoniser les pratiques de fonctionnement. C'est ainsi qu'il a été élaboré un plan d'action à cette fin sous l'égide du Comité de haut niveau sur la gestion. Ce plan a été approuvé par tous les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, y compris le Secrétaire général lui-même. Ce plan d'action, de caractère interdisciplinaire, a une portée générale et comporte 19 projets prioritaires sélectionnés par les organismes du système dans les domaines des ressources humaines, des technologies de l'information et des communications, de la gestion financière et budgétaire et de la passation des marchés. Bien que ces projets concernent des fonctions et des processus relevant de la responsabilité des chefs de secrétariat ou, dans certains cas, des conseils

d'administration des fonds et programmes intéressés, l'Assemblée générale a, officieusement, été tenue informée du plan d'action. Bien que certains travaux préparatoires aient déjà été entrepris, la mise en œuvre intégrale de cette proposition selon le calendrier envisagé exigera des contributions extrabudgétaires de la part des États Membres.

Le GNUD est désormais pleinement intégré à la structure du Conseil des chefs de secrétariat, avec le Comité de haut niveau sur la gestion et le Comité de haut niveau sur les programmes, et les secrétariats de ces deux derniers comités ainsi que du GNUD collaborent étroitement pour coordonner leurs programmes de travail interdépendants. S'agissant des modes de fonctionnement, le GNUD s'attache à régler un certain nombre de questions spécifiques liées à la mise en œuvre des programmes de pays, y compris dans les pays où a été lancée l'initiative "Unis dans l'action", où l'accent est mis sur la recherche de solutions novatrices dans plusieurs domaines. Chaque équipe de pays des Nations Unies joue le rôle de direction dans des domaines spécifiques. En Tanzanie, par exemple, les efforts tendent à formuler des recommandations et à mettre en place l'infrastructure nécessaire à la passation de marchés communs pour tous les organismes des Nations Unies opérant dans le pays, l'idée étant, si possible, de constituer une seule équipe pour la passation des marchés, de planifier conjointement les marchés et d'exploiter le pouvoir de négociation des différents organismes agissant ensemble pour conclure des contrats à long terme avec les fournisseurs. Au Viet Nam, l'on s'emploie à régler un certain nombre de questions liées à la constitution d'une équipe commune dans le domaine des communications, notamment en ce qui concerne les fonctions et les rôles respectifs, les structures hiérarchiques, le classement des emplois, le processus de recrutement et la notation des fonctionnaires.

Le Comité de haut niveau sur la gestion est tenu informé des efforts déployés par le GNUD, et leur résultat est incorporé aux activités menées par le Comité de haut niveau pour promouvoir l'harmonisation des pratiques de fonctionnement au niveau de l'ensemble du système des Nations Unies.

Il s'agit là d'éléments positifs qui permettent de faire preuve d'optimisme. Cependant, il ne faut pas sous-estimer les défis qui restent à résoudre ni la complexité inhérente à un effort de simplification et d'harmonisation aussi ambitieux. Il faudra notamment veiller à ce que des ressources suffisantes soient disponibles au moment opportun pour mener à bien les efforts entrepris et aussi dégager une vision commune de la portée de cet effort et des résultats attendus. Aussi demeure-t-il nécessaire d'analyser et de discuter, dans un esprit critique et sincère, certains des problèmes interdépendants à résoudre, dont quelques-uns sont évoqués ci-dessous et qui pourraient aider à centrer la discussion lors de la réunion conjointe des Conseils d'administration du PAM, de l'UNICEF et du PNUD/UNFPA.

DÉFIS

Environnement extérieur

Le système des Nations Unies doit aligner les efforts entrepris au plan interne pour simplifier et harmoniser ses pratiques de fonctionnement de manière à avoir davantage recours aux systèmes nationaux, comme la nécessité en a été soulignée lors de l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement, et ce malgré les tensions intrinsèques qui les caractérisent. Les organismes du système des Nations Unies sont tenus, notamment par leurs organes directeurs, d'axer leurs activités sur des résultats, d'agir de manière transparente et de rendre des comptes à leurs parties prenantes. À court terme, cela limite les possibilités qui peuvent raisonnablement s'offrir aux organismes des Nations Unies de s'adapter pleinement à toute la variété et à toute la diversité des systèmes nationaux existants ainsi qu'aux changements qui caractérisent l'environnement de l'aide, et en particulier à la place croissante qu'occupe le soutien budgétaire de caractère aussi bien général que sectoriel. Les contraintes externes dictent également la mesure dans laquelle les organismes du système des Nations Unies pourront harmoniser leurs pratiques de fonctionnement dans l'immédiat, par exemple pour ce qui est d'harmoniser les taux de recouvrement des coûts indirects. Il faut en effet trouver un moyen terme entre l'harmonisation interne au niveau du système des Nations Unies à l'intérieur d'un cadre de gouvernance donné et l'alignement sur des systèmes nationaux qui varient d'un pays à l'autre.

Modèles opérationnels et délais

Les modèles opérationnels sont conçus de manière à faciliter et, dans le cas du système des Nations Unies, à promouvoir la réalisation du développement et à faciliter l'exécution des programmes. Les différences qui caractérisent les pratiques de fonctionnement reflètent fréquemment celles qui marquent les modèles opérationnels utilisés par les organismes des Nations Unies, de sorte que la portée des efforts de simplification et d'harmonisation des pratiques de fonctionnement demeurera limitée aussi longtemps que les modèles opérationnels sous-jacents ne convergeront pas davantage. Par exemple, certains organismes sont essentiellement des institutions de terrain, mais d'autres pas; certains fournissent une assistance en espèces, mais pas d'autres. Avec le temps, les dimensions relatives des divers organismes peuvent influencer le choix de leurs modes de fonctionnement, comme la fixation des seuils applicables en matière d'audit et de passation des marchés. Le choix des progiciels de gestion intégrée et des autres systèmes informatiques influe également sur les pratiques de fonctionnement. Vouloir assurer une convergence parfaite de tous les modes de fonctionnement au niveau de l'ensemble du système des Nations Unies serait une opération coûteuse qui exigerait une réforme majeure des méthodes de travail. Cela est par conséquent peu probable et n'est peut-être même pas souhaitable. Cependant, la simplification et l'harmonisation doivent être poussées aussi loin que possible, et il faut trouver des solutions telles que les divers modèles opérationnels adoptés n'empêchent pas le système des Nations Unies de collaborer et de coordonner ces activités.

Les organismes du système des Nations Unies ont entrepris de nombreuses réformes dans les domaines relevant de leur compétence, selon les instructions données par leurs organes directeurs ou imposées par l'Assemblée générale. Comme ces instructions émanent de sources différentes, il arrive que les divers organismes avancent à des rythmes différents et que certains

doivent par conséquent adopter des décisions et aller de l'avant même si, dans un premier temps, les réformes introduites ne font pas partie d'un effort mené au niveau de l'ensemble du système. Toutefois, il apparaît de plus en plus clairement que les organismes des Nations Unies sont conscients des efforts déployés à l'échelle de l'ensemble du système et sont résolus à les appuyer et qu'ils sont par conséquent à même d'obtenir des effets de synergie, dans tous les cas où cela est possible, et de façonner leurs réformes internes à la lumière des objectifs généraux poursuivis par le système des Nations Unies au plan mondial en général. Les autres organismes des Nations Unies peuvent, pour peu qu'existe un échange d'informations adéquat, tirer parti de l'expérience acquise par ceux qui ont déjà pris de l'avance.

Gains d'efficacité et coûts de transaction

Les efforts de simplification et d'harmonisation des pratiques de fonctionnement répondent à la conviction qu'une plus grande cohérence des modalités de travail des organismes des Nations Unies les mettrait beaucoup mieux à même d'accroître l'efficacité de leurs programmes et simultanément, dans une perspective à moyen et à long terme, de réduire leurs coûts ou de les restructurer.

Malgré tout, il est clair que, même à court terme, l'on s'attend que la réforme des pratiques de fonctionnement débouche sur des gains d'efficacité qui puissent être exploités dans le cadre de l'exécution des programmes. Or, il n'est pas simple de calculer les gains d'efficacité. Par exemple, si une réforme des modes de fonctionnement rend un poste moins nécessaire, sur quelle période cette "économie" doit-elle être calculée: un an, deux ans? Les gains doivent être pesés en tenant compte de ce qu'il en a coûté de les obtenir. En outre, les gains d'efficacité résultant des efforts déployés au niveau interorganisations peuvent être difficiles à distinguer de ceux qui résultent des réformes entreprises au plan interne. Il ne faut pas perdre de vue que si certains des efforts entrepris déboucheront manifestement sur des gains d'efficacité appréciables à plus longue échéance, une collaboration plus efficace en vue de la réalisation des objectifs de développement est en définitive le principal objectif à atteindre. Enfin, la possibilité d'exploiter les gains d'efficacité dans le contexte de l'exécution des programmes dépend du règlement financier et des règles de gestion financière de chacun des organismes et peut par conséquent exiger une décision de l'organe directeur intéressé.

Partage de l'information

Un autre impératif consiste à assurer un partage complet de l'information et à gérer les attentes, aussi bien internes qu'externes, quant aux résultats que le système des Nations Unies doit obtenir s'agissant de réformer, de simplifier et d'harmoniser ses pratiques de fonctionnement.

Au niveau du système des Nations Unies lui-même, il importe au plus haut point que les efforts entrepris au plan mondial répondent à la réalité qui est celle des pays et des régions et, simultanément, que les initiatives entreprises au niveau des pays et des régions soient actualisées à la lumière des plans élaborés et des progrès accomplis au plan mondial. L'expérience montre, et tel est le cas en particulier du programme de services communs, que même lorsqu'un accord global est intervenu et que des indications appropriées ont été fournies, l'on ne peut pas automatiquement s'attendre à des résultats au niveau des pays. Un engagement soutenu aux échelons les plus élevés et une communication de nature à créer un sentiment d'appropriation au niveau des pays sont nécessaires pour traduire les indications données et les bonnes intentions

exprimées en résultats concrets. Il demeure nécessaire aussi de faire largement connaître les solutions et les accords qui constituent pour l'Équipe de pays des Nations Unies les moyens d'avancer.

Dans une large mesure, les attentes sont dictées et influencées par l'environnement interne et externe, mais aussi par la capacité des organismes des Nations Unies et de leurs divers organes directeurs de communiquer clairement et à l'unisson. Il importe à cette fin d'exploiter les occasions d'interaction avec les États Membres, par exemple celle qu'offre la réunion conjointe des Conseils d'administration du PNUD/UNFPA, de l'UNICEF et du PAM. En raison de la longueur de la période de gestation des efforts de simplification et d'harmonisation des pratiques de fonctionnement et de l'élan généré, des espoirs considérables ont été placés dans cette initiative au plan mondial et au niveau des pays, de sorte qu'il existe un risque de déception. Il importe de souligner qu'étant donné la portée de l'initiative entreprise et son caractère ambitieux, l'avancement des activités et les progrès réalisés seront nécessairement inégaux. Les travaux prévus devraient donner des résultats non seulement dans l'immédiat, mais aussi dans une perspective à moyen et à long terme. Les efforts déployés par les pays où a été lancée l'initiative "Unis dans l'action" démontrent que, à court terme, pour peu qu'une souplesse et un engagement suffisant existent, les efforts entrepris peuvent donner des résultats concrets qui peuvent alors être adaptés à l'ensemble du système, non pas en imposant une série commune de règles et de règlements, mais en se fondant plutôt sur des approches communes de caractère pragmatique.