Nations Unies DP/2001/CRP.13

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

Distr. générale
1er juin 2001
Français
Original: anglais

Session annuelle 2001
11-22 juin 2001, New York
Point 15 de l'ordre du jour provisoire
Évaluation

Évaluation de l'exécution directe

		Paragraphs	*Page*
I.	Historique	1-2	2
II.	Mesures de gestion proposées	3-14	2
	A. Fourniture flexible des services	5-6	2
	B. Réduction des coûts de transaction	7-9	3
	C. Rationalisation et renforcement des capacités	10-11	3
	D. Renforcement des systèmes de gestion	12-14	4
III.	Conclusion	15	4
IV.	Mesures à prendre par le Conseil d'administration	16	4
Annexe			
	Résumé analytique du rapport d'évaluation		5

I. Historique

1. L'évaluation de l'exécution directe (DEX) a été lancée par le Bureau de l'évaluation du PNUD en 2000 à la demande du personnel de direction du PNUD. L'objectif était de fournir une appréciation de l'expérience acquise jusqu'alors en matière d'exécution directe, comme suite à la décision 98/2 du Conseil d'administration. L'évaluation de cette modalité complète l'évaluation des ressources autres que les ressources de base demandée par le Conseil d'administration.

2. Le présent document présente au Conseil d'administration des mesures proposées et des éléments à prendre en considération au titre d'une réponse de la direction à l'évaluation. L'annexe contient un résumé analytique du rapport d'évaluation, qui comprend les principales recommandations. Le rapport d'évaluation intégral, qui contient des informations détaillées sur les résultats, des statistiques et des données, sera mis à la disposition du Conseil d'administration à sa session en cours.

II. Mesures de gestion proposées

3. Le PNUD fait sienne la déclaration sur l'évaluation selon laquelle le moment est venu pour le PNUD de procéder à une refonte fondamentale de l'exécution dans son acception la plus large, en harmonie avec l'accent mis sur les résultats et son nouveau modèle d'entreprise. Toutes les méthodes d'exécution, y compris l'exécution directe, sont des variantes du système d'exécution originel conçu il y a déjà un certain temps. Le PNUD est à présent dans une situation fort différente, fondant ses opérations sur le cadre de résultats stratégiques, le plan de financement pluriannuel (PFP), les domaines d'activités prioritaires et l'obtention des résultats escomptés.

4. Le problème primordial dans le cas présent est de déterminer l'ensemble approprié de méthodes de fourniture des services du PNUD qui réponde aux besoins actuels et futurs de l'organisation. Les arrangements futurs en vue de la coopération technique doivent refléter les plans d'action de l'Administrateur, une gestion axée sur les résultats, la croissance des ressources autres que les ressources de base et le nouveau modèle d'entreprise du PNUD qui est fondé sur trois fonctions interdépendantes : a) des services consultatifs en amont; b) un appui au système des coordonnateurs résidents; c) les services de développement. Le modèle d'entreprise nécessite un cadre d'exécution flexible à orientation commerciale avec des arrangements de gestion clairs et un cadre relatif à l'obligation redditionnelle.

A. Fourniture flexible des services

5. Sur la base des recommandations de l'évaluation, le PNUD élaborera des propositions pour une gamme de modalités de prestation de services et de réalisation, combinées avec un cadre cohérent relatif à l'obligation redditionnelle et au contrôle et des normes de prestation claires avec les capacités internes requises. Les différentes méthodes de prestation appliquées seront flexibles et dépendront de la situation et des besoins du pays. Les services d'exécution directe peuvent être appropriés dans un certain nombre de situations qui vont au-delà de celles que connaissent les pays qui se trouvent dans une situation particulière de développement.

6. Tout d'abord, il convient de réviser les expressions utilisées dans le cadre de la gestion des programmes du PNUD afin de refléter la pensée et les pratiques de gestion modernes et de les harmoniser avec celles utilisées par les autres organismes des Nations Unies et les organismes donateurs. La terminologie devrait être fondée sur l'accent mis sur les résultats et les changements d'ensemble que cela induit dans la façon dont le PNUD opère.

B. Réduction des coûts de transaction

7. L'organisation se heurte à des goulets d'étranglement au niveau opérationnel et au niveau de la gestion dans l'exécution du programme, ce qui entraîne des coûts de transaction élevés intenables et des retards dans la réalisation. Cela est confirmé par les résultats de l'évaluation relatifs a) à la difficulté d'obtenir les services directs du PNUD lorsqu'ils sont demandés; b) aux procédures applicables à la gestion de ces services; c) aux systèmes d'entreprise qui ne conviennent pas à ce type de services.

8. La simplification des procédures et formats détaillés aux fins de la réalisation et du financement des projets constitue un atout manifeste; tous les projets en bénéficieraient quelles que soient leurs modalités d'exécution. Les mesures proposées dans ce domaine donnent suite aux résultats de l'évaluation relatifs aux directives, aux normes de prestation et à la décentralisation des pouvoirs.

9. Un des principaux résultats de l'évaluation est que les services d'exécution directe fournis par le PNUD ne portent pas préjudice à la maîtrise nationale du projet. La maîtrise nationale des résultats et du processus demeure, que le PNUD assure lui-même ou non les services de réalisation et l'administration du projet. La maîtrise du projet devrait refléter le souci d'obtenir des résultats concrets en matière de développement et devrait être découplée du respect par le gouvernement du pays du règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD. Ce résultat est corroboré par l'évaluation des ressources autres que les ressources de base et, de fait, élimine une entrave à l'utilisation étendue de la modalité d'exécution directe.

C. Rationalisation et renforcement des capacités

10. L'évaluation de l'exécution directe a révélé que la capacité du bureau de pays était un facteur important – peut-être le plus important – d'une exécution directe des projets qui soit efficace par rapport au coût. La capacité essentielle qui est peut-être le facteur le plus important pour l'exécution directe des projets était le rôle moteur du bureau de pays sur le plan local. Tous les bureaux n'ont pas à l'heure actuelle les capacités nécessaires pour assurer la fourniture régulière et efficace de services, au niveau du pays ou du siège. Des efforts sont en cours pour s'occuper des questions relatives aux capacités en modifiant le profil des bureaux de pays. Toutefois, il pourrait s'avérer nécessaire de poursuivre la réflexion sur le meilleur moyen d'aider les bureaux de pays à déterminer la combinaison requise en matière de compétences et de services, question sur laquelle l'évaluation a appelé l'attention.

11. De plus, l'évaluation souligne la nécessité de réviser la politique de rémunération des services. Les mesures susmentionnées peuvent réduire les coûts entraînés, mais il convient de conserver le principe du recouvrement intégral des coûts. Les bureaux de pays doivent recevoir l'appui nécessaire pour assurer la pleine application de cette politique. La politique de recouvrement des coûts devrait aussi couvrir la question de l'évaluation des risques afférents aux responsabilités liées à l'exécution et à la fourniture des services.

D. Renforcement des systèmes de gestion

12. La stratégie appliquée aux fins d'une fourniture flexible des services doit s'acccompagner d'une approche cohérente intégrée à l'égard des politiques et des systèmes correspondants. Les systèmes actuels au PNUD n'apportent pas un appui suffisant pour répondre aux exigences au niveau de la gestion et ils ne fournissent pas suffisamment d'informations sur l'exécution des projets et la prestation de services pour l'exécution directe, l'exécution nationale et la fourniture des services. Le PNUD, sur la base d'une stratégie pour les futures options en matière de fourniture des services, s'efforcera d'améliorer ses systèmes de gestion. Les bases de données de l'organisation devraient fournir des données fiables et produites dans les meilleurs délais pour la gestion de l'information et les décisions de direction, y compris la capacité de tirer des enseignements sur l'exécution et la fourniture des services.

13. Les prochaines solutions adoptées concernant les systèmes financiers devraient permettre à l'organisation de a) relier les services et les ressources (budgets et dépenses) aux résultats et aux coûts et b) fournir des services de façon efficace et responsable. Le PNUD continuera ses efforts visant à mettre en place des systèmes de comptabilité analytique pour mesurer l'intégralité des coûts de la coopération technique.

14. Enfin, le schéma de l'organisation en matière d'obligation redditionnelle, tel que discuté dans le document DP/1996/35 et noté par le Conseil d'administration dans sa décision 96/36, pourrait devoir être remanié en vue de refléter la fourniture de services en fonction du rapport coûts-avantages et des capacités. La mise en jeu de l'obligation redditionnelle comprendrait des mesures pour faire participer les parties prenantes nationales et autres aux mécanismes de contrôle au niveau du pays.

III. Conclusion

15. Les changements décrits dans l'évaluat n et discutés ci-dessous sont, à maints égards, de vaste portée et ambitieux. Il convient de prêter dûment attention à la succession des mesures de façon à ce que les politiques futures relatives à la fourniture des services reçoivent lors de leur lancement l'appui requis en matière d'approbations, de systèmes et de procédures.

IV. Mesures à prendre par le Conseil d'administration

16. Le Conseil d'administration voudra peut-être prendre note de l'évaluation et engager un dialogue sur les possibilités futures offertes s'agissant du système d'exécution du PNUD en général et de l'exécution directe en particulier.

Annexe

ÉVALUATION DE L'EXÉCUTION DIRECTE PAR LE PNUD

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

I. Introduction et contexte

1. L'exécution directe (DEX) recouvre la participation du PNUD en tant qu'agent d'exécution. Comme noté par le Conseil d'administration au paragraphe 8 g) de sa décision 98/2, le PNUD ne jouera ce rôle "que dans les pays qui se trouvent dans des circonstances spéciales et s'il est possible de démontrer que son intervention est essentielle pour permettre à l'Administrateur d'exercer pleinement ses responsabilités concernant l'exécution efficace des programme et des projets et la justification de l'emploi des fonds."

2. Bien que l'exécution directe ait fait l'objet d'un débat au sein du PNUD ces dernières années, les activités menées à son titre ne constituent en fait qu'une très faible proportion des opérations du PNUD. De 1995 à 2000, un total de 219 projets DEX ont été approuvés, dont 188 au niveau des pays et 18 aux niveaux mondial, régional et interrégional. Les 219 projets dans le portefeuille de projets DEX du PNUD ont une valeur totale légèrement supérieure à 726 millions de dollars, ce qui représente environ 5% de la valeur totale des projets du PNUD. Si l'on ne compte pas le vaste Programme Iraq (472 millions de dollars), la valeur du portefeuille DEX n'est plus que d'environ 254 millions de dollars.

3. Une question qui vient immédiatement à l'esprit est : Comment se fait-il qu'une partie si réduite des activités de projet du PNUD retienne autant l'attention? La réponse à cette question n'a pas trait au volume de ces activités qui est limité, mais au caractère fondamental de la modalité d'exécution directe alors que l'exécution nationale (NEX) est la norme. Au moment où des changements en profondeur se produisent au niveau du PNUD et de l'environnement de l'aide extérieure au développement, comme cela ressort des plans d'action de l'Administrateur pour 2000-2003, d'autres questions ont été soulevées :

a) L'exécution directe permet-elle d'obtenir de bons résultats au niveau des projets sur les plans de la réalisation et de la production de résulats concrets? Ces résultats sont-ils durables?

b) En particulier, l'exécution directe appuie-t-elle le développement de la maîtrise nationale des projets et le renforcement des capacités nationales?

c) L'exécution directe permet-elle de renforcer le respect de l'obligation redditionnelle par le représentant résident et l'Administrateur?

d) Quelles sont les capacités dont les bureaux de pays ont besoin pour assurer une bonne exécution directe? Le PNUD est-il doté de ces capacités?

e) Compte tenu de la nouvelle orientation du PNUD, opérant en amont et axé sur les résultats, devrait-il abandonner ses pratiques de gestion et les modalités liées à l'exécution directe et utiliser simplement des options en matière de fourniture de services qui soient plus souples?

4. En vue de répondre à ces questions et aux questions connexes, l'Administrateur associé a demandé au Bureau de l'évaluation, avec l'appui du Bureau de l'audit et des études de performance, de conduire une évaluation de l'expérience du PNUD en matière d'exécution directe. L'évaluation aborde expressément la question de la désignation du PNUD comme agent d'exécution. L'objet de la présente évaluation n'est pas d'étudier la participation du PNUD au titre d'autres modalités d'exécution. L'exécution directe, toutefois, touche la question plus large du rôle du PNUD dans la gestion et la réalisation des programmes et projets. Dans les cas où un bureau de pays fait porter ses efforts sur l'appui à la réalisation, l'exécution directe et l'appui fourni par le bureau de pays à l'exécution nationale présenteraient de nombreuses similarités. Il a été difficile de quantifier cet appui dans le cadre de la présente évaluation. Sur la base de l'information reçue en retour des bureaux de pays et du siège, toutefois, celui-ci pourrait être fort important.

5. L'évaluation, qui a été réalisée entre octobre 2000 et février 2001, a compris un certain nombre de visites dans les pays. Ceux-ci ont été choisis principalement en fonction du fait que le bureau de pays avait été habilité à mener des activités au titre de l'exécution directe; des pays dans une situation de développement particulière, tels que la Bosnie-Herzégovine, le Guatemala et le Rwanda, ont aussi été inclus en tant que pays pilotes pour l'exécution directe. En vue d'avoir une perspective élargie de cette modalité, l'équipe d'évaluation a effectué aussi de courtes visites au Burundi, au Cambodge et en République-Unie de Tanzanie.

6. En vue d'avoir une vision plus ample des résultats et des questions ayant trait à l'exécution directe, l'équipe a effectué une analyse qualitative d'un échantillon de documents de projets et a interrogé des membres du personnel ayant une expérience de l'exécution directe, dans les bureaux extérieurs et au Siège. Un examen sur dossiers a été entrepris de tous les projets et programmes DEX au niveau des pays et aux niveaux régional et mondial démarrés depuis le milieu des années 90, en vue de fournir une vue complète des activités et des tendances ayant trait à l'exécution directe. Des examens préliminaires ont été réalisés avec un groupe de hauts fonctionnaires au Siège qui étaient aussi d'anciens représentants résidents.

II. Résultats des projets DEX

7. D'une manière générale, il ressort que les projets DEX ont donné de bons résultats. Ainsi, en Bosnie-Herzégovine, le Programme intégré de réinstallation a obtenu des résultats tels que la remise en état des logements endommagés de personnes déplacées, la fourniture de conseils et de services juridiques, la formation commerciale et les emplois-formations. En République-Unie de Tanzanie, le projet DEX relatif aux élections a atteint les deux principaux résultats escomptés : la communauté internationale a reçu l'assurance que le processus électoral était libre et régulier et la Commission nationale électorale a eu la possibilité de tirer des enseignements du processus.

8. Lorsque de bons résultats ont été obtenus, il est apparu qu'un certain nombre de facteurs sont importants. La présence du PNUD dans le pays combinée aux capacités de gestion et aux capacités opérationnelles du bureau de pays fournissaient l'appui nécessaire aux fins de l'exécution des projets. La participation et l'engagement des organismes de contrepartie basés sur une gamme de modalités d'exécution ont contribué à la maîtrise nationale et au renforcement des capacités du pays.

9. Les projets DEX examinés n'ont pas tous donné des résultats de haute qualité ou opportuns. Les raisons ont été diverses. Dans certains cas, les contraintes en matière de capacité au niveau du bureau de pays ont retardé l'exécution et ont compromis l'obtention de résultats de qualité. Dans d'autres cas, la pénurie locale de personnel formé et de matériaux ont entravé l'exécution.

La viabilité des résultats a été inégale

10. Les auteurs de l'étude ont constaté qu'essentiellement, la viabilité était limitée par le fait qu'un certain nombre de programmes de pays sont axés sur le court terme, répondent à une situation de crise et sont découplés de toute stratégie de développement à plus long terme. De manière générale, les projets examinés ne s'inscrivaient pas dans un programme plus vaste ou à plus long terme ni dans une stratégie de développement. Toutefois, les composantes d'un certain nombre de projets sont viables. Ainsi, au Guatemala, il a été noté que les cinq programmes cadres examinés entraient dans une deuxième phase. Dans un cas, la question de la viabilité a été traitée en mettant en place un dispositif d'intervention en cas de situtation d'urgence.

Dans certains cas, l'exécution directe a contribué aux politiques générales

11. Certaines initiatives DEX ont apporté une contribution à la concertation. Ainsi, en Bosnie-Herzégovine, l'équipe a constaté que le degré élevé de participation du PNUD à l'exécution des projets lui permettait de renforcer la capacité locale et sa crédibilité, tout en mettant en place un réseau de connaissances efficace au niveau local, et qu'un atelier sur la transition économique organisé avec de hauts responsables gouvernementaux avait contribué à susciter une réflexion stratégique. De plus, le bureau de pays était en mesure d'élaborer une proposition visant à étendre l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TCI) en s'appuyant sur les enseignements tirés d'un projet DEX, ce qui reflétait l'intérêt croissant à l'échelle du PNUD pour ce domaine. Au Guatemala, les cinq programmes cadres mis en oeuvre par le PNUD comprennent trois grandes orientations : la réforme judiciaire, la plate-forme nationale Maya et les associations féminines dans la société civile.

Les projets DEX favorisent la maîtrise nationale

12. La majorité des projets et programmes DEX dans les pays visités contribuaient au renforcement du sentiment de maîtrise nationale. C'était le cas par exemple du Programme pour l'emploi et l'environnement dans les villages en Bosnie-Herzégovine, dont certaines composantes étaient exécutées par les collectivités locales et les organisations de la société civile. La maîtrise nationale était plus souvent décrite ou explicite dans les conditions d'engagement et de participation des homologues nationaux que dans la gestion ou le contrôle des projets ou programmes par l'administration centrale. La maîtrise nationale était encouragée plus souvent et peut-être de façon plus importante au niveau des administrations infranationales et dans la société civile et le secteur privé.

La maîtrise nationale dépendait du développement des capacités et de la participation

13. Généralement parlant, les projets DEX examinés comprenaient des éléments de renforcement des capacités et de participation au niveau national. Toutefois, la plupart de ces projets n'en étaient qu'à leur début et il était donc prématuré de déterminer si les capacités développées seraient durables. Dans d'autres cas, les projets examinés avaient trait à une situation d'urgence ou de relèvement, portant sur des domaines dans lesquels il peut ne pas être important de mettre en place des capacités durables sur le long terme (par exemple, un récent projet DEX en Turquie visant à fournir d'urgence des abris et des installations sanitaires à la suite d'un tremblement de terre). La question a été posée de savoir quelles capacités nationales devaient être développées. Le sentiment était que la capacité opérationnelle des organisations nationales de s'occuper de programmes de développement était beaucoup plus importante que leur capacité de gérer des projets du PNUD conformément aux règles du PNUD.

Les projets DEX ont fait preuve d'une capacité d'adaptation, de souplesse et de diligence

14. L'expérience des projets DEX dans les pays visités corroborait le but énoncé pour le recours à cette modalité dans les situations qui exigent "une rapidité d'exécution et de prise de décision lorsque la gestion du PNUD est nécessaire pour mobiliser les ressources." L'équipe a constaté que l'exécution directe, combinée à une bonne conception des projets et un appui adéquat du bureau de pays, constituait un mécanisme efficace pour répondre aux exigences du pays et des donateurs qui attendent une réponse et une réalisation rapides. Le sentiment dans les bureaux de pays visités, confirmé par les réunions avec certains donateurs, était que les projets DEX pouvaient être élaborés rapidement, que les décisions relatives à l'examen préalable et à l'approbation des projets étaient prises relativement rapidement, et que leur application était rapide également.

L'application des projets suivait différents types d'arrangement

15. Les arrangements de réalisation étaient décidés en se demandant quelles parties étaient les mieux placées pour les différents rôles. L'équipe estimait que les capacités limitées du gouvernement (au niveau local) étaient orientées vers les questions les plus techniques des projets et programmes (par exemple l'élaboration de systèmes pour déterminer les priorités pour les projets d'investissement local, le choix des bénéficiaires de subventions et de petits crédits, le choix des rapatriés réinstallés dans leurs foyers reconstruits et recevant des services de conseil.) C'est en Bosnie-Herzégovine et au Guatemala qu'il y avait la plus grande variété de partenaires de réalisation, couvrant tous les niveaux de l'administration, la société civile et dans certains cas le secteur privé, bien que la plupart des projets ciblent les niveaux inférieurs de l'administration.

L'exécution directe et les relations avec les donateurs

16. Il a été constaté que la relation entre le PNUD et les donateurs revêtait une importance primordiale pour l'utilisation de la modalité d'exécution directe et sa réussite, ne serait-ce que parce que la majorité des crédits affectés à des projets DEX sont versés par des donateurs au titre d'accords relatifs à la participation aux coûts et de fonds d'affectation spéciale. La modalité DEX était perçue en partie comme un mécanisme permettant d'attirer des fonds du fait de sa capacité d'adaptation et de sa rapidité – caractéristiques qui ont été jugées séduisantes par les donateurs qui exigent des résultats et des interventions rapides. Les donateurs sont de plus en plus considérés non seulement comme une source de financement pour les projets DEX du PNUD, mais aussi comme des partenaires ayant des buts et des objectifs communs en matière de financement et d'initiatives de projet et en tant que clients du PNUD.

III. Questions de coût et de capacité liées à l'exécution directe

17. Lorsque des données brutes relatives au coût étaient disponibles, le coût de l'appui à la modalité DEX exprimé en pourcentage de l'exécution variait entre 1,6% (Cambodge) à 6,8% (Burundi). Au Guatemala, le recouvrement des coûts a été assuré en prélevant 3,5% au titre des frais de gestion. Toutefois, le bureau de pays a estimé que ses coûts réels s'élevaient à 7,5%. Les dépenses d'exécution variaient grandement selon les circonstances locales dans le pays. Certains pays ont accès à du personnel qualifié et à des matériaux sur le plan local (Bosnie et Herzégovine) tandis que d'autres (par exemple le Rwanda) nécessitent de recruter du personnel et d'effectuer des achats sur le plan international, ce qui est plus coûteux. Lorsqu'un pays dispose d'une capacité permanente d'appui fonctionnel à l'exécution nationale (par exemple le Guatemala ou la République-Unie de Tanzanie), il est apparu que l'augmentation marginale de coût liée à l'appui à l'exécution directe est nettement inférieure que dans le cas d'un bureau qui ne disposait pas au préalable d'une telle capacité d'appui.

18. La capacité du bureau de pays était un facteur important – peut-être le facteur déterminant – du bon rapport coût-efficacité de l'exécution directe de projets en Bosnie-Herzégovine et au Guatemala, tandis que le caractère

insuffisant de la capacité constituait une contrainte majeure au Rwanda. Il est apparu qu'un grand nombre des activités opérationnelles et administratives du bureau de pays aux fins de l'exécution directe couvraient les achats, le recrutement, la logistique et les autres services financiers et administratifs – situation fort comparable à celle que l'on retrouve pour les opérations d'un bureau de pays à l'appui de l'exécution nationale. La capacité essentielle pour la réussite de l'exécution directe des projets était peut-être le rôle de la direction du bureau de pays au niveau local, en particulier dans des environnements instables et dynamiques liés à des pays dans une situation de développement spéciale. Les initiatives d'exécution directe les plus réussies nécessitaient de fortes compétences commerciales et un esprit d'entreprise en matière de gestion.

19. De manière générale, les projets et programmes DEX bénéficiaient de différents mécanismes de supervision et de contrôle, ce qui donnait à penser que les conditions de l'Administrateur en matière d'obligation de rendre des comptes étaient remplies. Toutefois, un certain nombre de carences ont été notées – en se référant à des audits et des examens distincts – qui donneraient à penser que dans certains cas le respect de cette obligation avait été compromis. Il apparaissait que certains projets DEX dans les bureaux de pays visités ne bénéficiaient pas d'examens et d'évaluations indépendants. Plusieurs projets examinés dont le coût dépassait 1 million de dollars avaient été achevés sans avoir fait l'objet d'une évaluation réglementaire.

IV. Points forts et points faibles de l'exécution directe

20. Un certain nombre de points forts ressortent clairement de l'expérience des projets DEX. Certains atouts sont directement liés à la modalité proprement dite, tandis qu'il apparaît que d'autres le sont indirectement :

a) **Rapidité d'intervention.** Combinée à une présence dans le pays et aux capacités du bureau de pays, à la conduite des opérations et à d'autres atouts, l'exécution directe contribue à la capacité du PNUD d'intervenir rapidement pour tirer parti des possibilités offertes en matière de projets. La modalité d'exécution directe peut permettre au PNUD de rechercher des possibilités en matière de projets et de les saisir rapidement;

b) **Souplesse.** Il est possible de recourir à l'exécution directe dans un certain nombre de situations, notamment dans une situation de crise et d'après-conflit et pour les grandes orientations en amont, ainsi que dans certaines situations spéciales qui nécessitent une protection renforcée de la responsabilité de l'Administrateur. La modalité d'exécution directe assure au bureau de pays une souplesse considérable pour ce qui est de décider quels sont les arrangements de réalisation les plus efficaces par rapport au coût;

c) **Environnement propice à l'innovation.** La modalité d'exécution directe peut créer un environnement propice à la recherche et à l'application de solutions et d'approches novatrices, en prenant certains risques et en faisant quelques expériences;

d) **Responsabilités clairement hiérarchisées.** Les responsabilités de fonds et financières sont clairement établies et ne prêtent pas à équivoque. Lorsque les résultats sont bons, la réussite est clairement mise à l'actif du PNUD et de ses partenaires d'exécution et lorsque les résultats sont mauvais, cela est clairement imputable au PNUD;

e) **Prévention de la corruption et transparence.** La transparence de la prise de décision est conforme aux pratiques, procédures et politiques établies du PNUD. Cela limite les risques de corruption, la recherche d'un avantage personnel et l'intimidation politique;

f) **Engagement du PNUD.** Le PNUD exerce un contrôle direct sur les apports aux projets et peut, au moyen d'une bonne gestion des projets, améliorer la réalisation des produits et l'obtention de résultats efficaces par rapport au coût. Ce contrôle direct se traduit par des niveaux élevés d'engagement de la part des bureaux de pays et du personnel de projet.

21. L'équipe a noté un certain nombre de déficiences liées à la modalité d'exécution directe et aux systèmes d'appui, dont les plus importantes sont indiquées ci-après :

a) Accroissement du coût d'opération. L'exécution directe accroît les coûts et augmente la charge de travail. Elle nécessite des capacités considérables au niveau du bureau de pays sur le plan, entre autres, des ressources financières et humaines, des procédures, des systèmes d'appui. Dans le cas de certains bureaux de pays qui ont mis en place des capacités d'appui à l'exécution nationale, les capacités supplémentaires nécessaires pour l'exécution directe sont limitées, mais pour les petits bureaux ayant une capacité opérationnelle limitée elles sont importantes; toutefois, des investissements considérables sont nécessaires tant pour le lancement des projets que pour le début de l'intervention du bureau de pays.

(b) Faiblesse des systèmes financiers. Les systèmes actuels existant au PNUD n'apportent pas un appui suffisant en matière de gestion financière aux projets DEX, qu'il s'agisse de comptabilité analytique, de comptabilisation des recettes et des dépenses, de présentation de rapports aux donateurs ou de comptabilité programme. Le projet de directives DEX est peut-être trop souple, en ce sens qu'elles permettent aux bureaux de pays de mettre en place des systèmes financiers et de présentation de l'information qui peuvent ne pas s'intégrer dans les systèmes de l'organisation. Avec la modalité d'exécution directe, les obligations imposées aux bureaux de pays pour ce qui est de faire rapport aux donateurs sont plus lourdes;

(c) Le processus d'approbation des projets DEX est quelque peu centralisé. Alors que les récentes délégations de pouvoirs et les nouvelles politiques afférentes à l'exécution directe sont un pas dans la bonne direction, l'examen en cours et les processus d'approbation au Siège peuvent provoquer des retards et des déficiences au niveau de la prise de décision. Les restrictions touchant certains pouvoirs de décision relatifs aux montants des contrats et des honoraires des consultants internationaux limitent la souplesse locale pour ce qui est d'acquérir en temps voulu les apports les plus efficaces par rapport au coût.

V. Possibilités et problèmes

22. Malgré le volume relativement faible de l'activité DEX en cours, il ressort de l'évaluation que l'exécution directe reflète grandement la façon dont le PNUD opère – ou du moins une partie de ses opérations petite mais non négligeable. Cette petite partie, toutefois, révèle des problèmes plus larges touchant à l'exécution de manière générale et la recherche par le PNUD d'une revitalisation et de la transformation de sa mission en tant qu'entreprise.

23. Les plans d'action de l'Administrateur qui guident le processus de transformation du PNUD demandent, entre autres choses, de passer à des conseils et des dialogues plus en amont et de renoncer aux petits projets de développement isolés. Ces plans décrivent aussi une organisation qui doit être plus fondée sur les connaissances et la mise en réseau de celles-ci. L'introduction d'une gestion axée sur les résultats met plus l'accent sur l'obtention de résultats mesurables efficaces par rapport aux coûts avec des partenaires et les pays du programme au lieu d'être axée sur les apports et les processus. Le rapport du Groupe chargé d'étudier les options et les modélisations des fonctions des bureaux de pays envisagent un bureau de pays du futur dynamique et doté de compétences.

24. Tout cela laisse entrevoir qu'à l'avenir la fourniture traditionnelle des services devrait changer. Toutefois, alors que le PNUD nouveau évolue, il pourrait être inutilement gêné par des politiques, des pratiques de gestion et des systèmes qui avaient été conçus pour la fourniture de services à la façon de "l'ancien" PNUD. Les arrangements existants qui s'articulent autour d'un ensemble restreint de modalités apparemment fixes risquent

tout simplement de ne pas être suffisamment souples pour répondre aux exigences à l'avenir (du moins sans faire une entorse aux règles). S'agissant de l'exécution directe, les structures et systèmes existants relatifs aux politiques, à la gestion et à l'appui administratif risquent de ne pas convenir pour être en mesure de tirer parti des possibilités qui s'offriront en matière de fourniture directe de services.

Situations propices à l'exécution directe

- Situations qui permettent d'éviter la corruption
- Efficence/efficacité accrues
- Responsabilité accrue
- Meilleure utilisation des ressources limitées
- Attention accrue prêtée aux résultats et orientation vers les résultats

25. En vertu des dispositions actuellement en vigueur, il est possible de recourir à la modalité d'exécution directe dans des circonstances spéciales; toutefois, ces types de circonstance ne sont pas clairement définis. Sur la base des informations reçues des bureaux de pays qui ont eu recours à cette modalité et qui ont été couverts par l'enquête aux fins de la présente évaluation, les circonstances spéciales couvraient plusieurs domaines clefs (voir encadrement). Les autres domaines où les avantages relatifs de l'exécution directe pourraient inciter à plus y recourir étaient les suivants : interventions d'urgence, projets de gouvernance sensibles, fourniture de conseils en amont sur les grandes orientations, les projets comprenant la coordination des donateurs et un appui administratif, le secteur privé, la décentralisation-gouvernance locale et les projets de développement communautaire. Les autres domaines mentionnés par les bureaux de pays comprennent l'appui aux organisations gouvernementales et non gouvernementales (ONG), les droits de l'homme, les projets mettant l'accent sur les activités de plaidoyer du PNUD-ONU, l'appui logistique au programme, les projets de lutte contre la corruption, les projets qui sont novateurs, ont un effet de catalyseur et sont de courte durée.

26. Le recours futur ou étendu à la modalité d'exécution directe n'est pas sans présenter des contraintes et des risques. Comme cela a été noté plus haut, les déficiences au niveau des systèmes internes de gestion et financiers peuvent être considérées comme des contraintes administratives. L'insuffisance de crédits et l'accroissement du coût d'opération pour l'éxécution directe risquent de bloquer son expansion future. Plus important est le fait que l'équipe entrevoit un certain nombre d'obstacles institutionnels à l'expansion de la fourniture directe de services :

a) **Contraintes au niveau de la politique officielle.** Le développement du recours à l'exécution directe est entravé avant tout par les dispositions réglementaires actuellement en vigueur qui énoncent que le PNUD ne jouera le rôle d'agent d'exécution "que dans les pays qui se trouvent dans des circonstances spéciales". La liste des pays se trouvant dans des circonstances spéciales est limitée. Des projets DEX, toutefois, ont été approuvés pour d'autres pays, y compris au titre des programmes mondiaux et interrégionaux.

b) **Contraintes au niveau de la politiques officieuse et résistance interne.** On peut considérer que les contraintes au niveau de la politique *officielle* ne sont pas très restrictives, mais la politique officieuse appliquée au PNUD à l'utilisation de la modalité d'exécution directe apparaît très restrictive, l'exécution nationale étant la norme établie. Le message officieux pourrait fort bien être, pour reprendre les termes d'une personne ayant répondu à l'enquête sur l'exécution directe, que "l'exécution directe est une modalité de dernier recours". Ce que cette modalité est véritablement est imparfaitement compris; cela peut être perçu comme une forme de résistance culturelle interne à son utilisation étendue. D'aucuns estiment que l'exécution directe constitue une menace pour le statu quo de l'exécution nationale, ayant le sentiment que l'exécution directe risque de porter atteinte à la maîtrise nationale ou d'être utilisée de préférence à d'autres modalités ou au lieu de faire appel à d'autres organismes. L'organisation semble être polarisée concernant l'utilisation de l'exécution directe, certains membres du personnel étant favorables à l'exécution directe tandis que d'autres sont favorables à l'exécution nationale.

c) **Résistance extérieure au changement.** Dans de nombreux pays, on trouve une résistance institutionnelle au recours à l'exécution directe au niveau du gouvernement. Cela est particulièrement vrai dans les pays où l'exécution nationale est considérée comme la norme et les apports de ressources acheminés au titre de ces projets et programmes comme un dû. De plus, certains gouvernements estiment que des aspects de l'exécution directe

(par exemple les achats) sont en concurrence avec les opérations gouvernementales. La menace de la concurrence pourrait aussi s'étendre à d'autres organismes des Nations Unies, aux organisations de la société civile ou au secteur privé.

VI. Recommandations

27. Les résultats de cette évaluation révèlent des problèmes importants auxquels le PNUD est confronté en matière de fourniture directe de services, et des questions plus larges ayant trait à l'exécution en général. Un consensus général s'est dégagé de cette évaluation et dans d'autres instances sur le fait que le moment est venu pour le PNUD d'opérer une refonte fondamentale de l'exécution dans son acception la plus large. Dans le cadre d'une telle refonte, la réalisation de la fourniture des services et des priorités opérationnelles qui ont été énoncées dans les plans d'action de l'Administrateur pourrait être appuyée notamment au moyen du recours continu, sinon étendu, aux mécanismes de fourniture directe des services. Afin de tirer parti des possibilités et de surmonter les contraintes, il sera nécessaire de sortir des paramètres de réflexion traditionnels, processus qui est bien avancé au PNUD.

28. Les recommandations énoncées ci-après répondent aux questions relatives à la fourniture directe de services à l'échelle de l'ensemble du PNUD et aux contraintes que l'évaluation a mises en évidence. Une attention particulière est accordée au renforcement du rôle des bureaux de pays dans un certain nombre de domaines de façon à ce qu'à l'avenir ils puissent servir de bases commerciales efficaces par rapport au coût aux fins de l'élaboration et de la fourniture directe de services visant à répondre aux besoins des marchés locaux.

Aménagement et amélioration des politiques

29. La première recommandation appelle l'attention sur l'aménagement des politiques relatives à la fourniture des services qui pourraient être envisagées à court et moyen terme. La deuxième et la troisième recommandations indiquent des changements qui pourraient être apportés à court terme en vue d'améliorer et d'étendre la fourniture directe de services dans le cadre juridique et réglementaire en vigueur.

30. **Recommandation 1. Il est recommandé de créer pour le PNUD un cadre politique et réglementaire élargi et plus souple constituant un "environnement propice" à la fourniture de services afin que l'organisation puisse répondre aux nouvelles exigences des clients en matière de services et d'appui dans un ensemble élargi de circonstances.** Il faudrait probablement du temps pour opérer les changements envisagés au niveau des politiques et des directives données par les organes délibérants car ils entraînent des changements considérables au niveau de la gestion et de la culture. Les principaux points à prendre en considération sont les suivants : a) La décision 98/2 du Conseil d'administration devrait être mise à jour en vue de mettre en évidence la fourniture directe de services en tant que stratégie importante pour l'application des plans d'action de l'Administrateur; b) la définition opérationnelle des situations spéciales de développement devrait être mise à jour; c) il conviendrait d'élargir le champ d'application de la fourniture directe des services; d) la notion de maîtrise nationale devrait être définie expresséement en vue de mettre l'accent sur les notions d'engagement et de participation, plutôt que sur celle de contrôle; e) la notion de développement des capacités nationales devrait être définie expressément en vue de couvrir les capacités fonctionnelles nationales, non de décrire la capacité de l'administration centrale d'exécuter ou de réaliser des projets financés par le PNUD conformément aux règles et procédures du PNUD; f) étant donné qu'il n'est pas apparu que l'exécution directe porte atteinte à la maîtrise nationale, il conviendrait de trouver des expressions simplifiées relatives à la gestion pour définir la fourniture de services (en renonçant à des termes tels que "exécution", exécution nationale, exécution directe) de façon à refléter le rôle du PNUD en tant qu'organisme de développement et prestataire de services axés sur les résultats; g) la question de la maîtrise devrait être découplée de celle du respect du règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD.

31. **Recommandation 2. Il est recommandé de préciser immédiatement l'application et les conditions de recours à la politique suivie en matière d'exécution directe (voir la décision 98/2 du Conseil**

d'administration et le Manuel de programmation). En particulier, il conviendrait d'élaborer des directives spécifiques en vue de : a) définir quels types de situation requièrent une rapidité d'exécution et de prise de décision et quels sont les délais possibles; b) définir ce que l'on entend par exécution efficace des programmes et projets; c) définir le degré d'efficacité requis pour garantir la pleine responsabilité et la pleine autorité de l'Administrateur; d) définir de façon précise ce que l'on entend par capacité insuffisante au niveau des autorités nationales pour réaliser des projets ou programmes DEX. Il semblerait que les possibilités qui s'offrent en matière de fourniture directe de services dans les pays qui sont dans une situation de développement spéciale, ainsi que dans les autres pays, seraient considérablement plus nombreuses si les questions de capacité au niveau du gouvernement du pays abordaient de façon plus explicite des aspects tels que la corruption, les influences politiques ou le non-respect des procédures, notamment le clientélisme ou les graves déficiences dans la gestion du secteur public.

32. **Recommandation 3. Il est recommandé que le PNUD étudie et mette au point progressivement un ensemble de nouvelles méthodes ou modalités de fourniture de services.** Il serait possible d'envisager un éventail d'options plus vaste, allant de la gestion et réalisation directes générales à la gestion et réalisation nationales générales. Cette recommendation découle des plans d'action de l'Administrateur qui prévoient le passage à des services de conseil en amont, prônant ainsi un réexamen des options en matière de fourniture de services et une plus grande souplesse (où l'exécution directe est considérée comme une approche du passé.) Dans certains cas, la modalité d'exécution directe peut être la plus efficace par rapport au coût, si l'on considère tous les facteurs tels que la rapidité d'intervention, les capacités nationales, la responsabilité, ainsi que les autres questions. Dans d'autres cas, des partenariats et des méthodes d'exécution plus structurés peuvent être la solution préférable. D'autres méthodes de fourniture de services n'iraient pas à l'encontre de l'approche du projet ou du programme; de fait, chaque méthode serait appuyée par des méthodes et pratiques de gestion souples. Certains types de services peuvent être fournis au titre de projets et programmes plus formels. D'autres types de services et d'appui pourraient, dans les cas où la structure ne revêt pas une si grande importance, être fournis par du personnel employé à temps complet ou à temps partiel engagé par le PNUD (notamment en vue d'entreprendre des recherches, d'élaborer des documents de travail et des avis ou de mener des activités de plaidoyer aux fins de l'appui), sous-traitant, entre autres, l'organisation des conférences et des ateliers et la production des publications. Des contrats de services ou d'engagement de courte durée, des réponses rapides, des services de conseil en amont peuvent prendre une forme simplifiée, tandis que des initiatives de développement plus complexes peuvent nécessiter des accords et des instruments de gestion et d'exécution plus développés.

Recommandations concernant la gestion

33. Les recommandations ci-après n'impliquent aucun changement des politiques existantes relatives à la fourniture directe de services, mais ils mettent l'accent sur une meilleure application des politiques et des pratiques de gestion existantes, conduisant à une fourniture directe de services plus efficace par rapport au coût et une responsabilité opérationnelle renforcée.

34. **Recommandation 4. Il est recommandé que le PNUD formalise et renforce le projet de directives existant sur l'exécution directe.** Du fait que la fourniture directe de services nécessite une gestion au niveau des projets, des programme et des opérations – et non pas seulement une administration – il faut disposer de directives officielles plus complètes et assurer le respect des méthodologies, normes et systèmes d'assurance de qualité. L'appui concret à l'exécution directe au titre du cadre de politique générale existant ou tel que modifié ou remplacé à l'avenir, comprendrait : a) des évaluations des capacités et des risques des initiatives DEX; b) la réalisation d'évaluations de la capacité interne et l'élaboration de plans d'action au niveau des bureaux de pays; c) des mécanismes formels pour l'intervention des homologues nationaux; d) des principes, outils et techniques théoriques aux fins de la gestion des projets.

35. **Recommandation 5. Il est recommandé que le PNUD renforce substantiellement sa mémoire collective concernant les projets d'exécution directe (ainsi que d'autres types de projets).** Cela comprendrait,

pour commencer, des systèmes appropriés d'archivage et de gestion de la documentation, tant électroniques que sur support papier, pour les documents de projet relatifs à l'exécution directe, les dossiers et tous les rapports et pièces provenant de projets DEX, ainsi que l'amélioration de l'intégrité des bases de données relatives à l'exécution directe (les données devant être fournies rapidement, complètes, fiables et à jour). L'amélioration de l'information sera un atout pour l'analyse des politiques et les activités de développement, mais aussi pour la planification, la gestion et l'évaluation des programmes et projets et la capacité générale du PNUD de tirer des enseignements et de partager l'information.

36. **Recommandation 6. Il est recommandé de déterminer quelles sont les compétences essentielles pour la gestion au niveau du bureau de pays et l'appui à la fourniture directe des services.** Les compétences essentielles devraient faire une large place aux domaines suivants : a) compétences de direction qui accordent une attention spéciale aux aspects commerciaux, au service clients et à la gestion, aux relations publiques et à la communication, à la gestion de l'entreprise, à la prise de risques et à l'entreprenariat; b) une culture et un climat d'organisation qui mettent l'accent sur les résultats concrets; c) de bonnes capacités de planification et d'organisation pour être en mesure de fixer les priorités et de les ajuster en fonction de l'évolution de l'environnement dynamique; d) des communications solides tant formelles qu'informelles, au niveau interne et avec l'extérieur; e) un degré élevé d'efficacité et de souplesse au niveau personnel, y compris de solides compétences interpersonnelles; et f) une mentalité axée sur les résultats et le service clients.

Recommandations concernant l'administration et l'appui

37. **Recommandation 7. Il est recommandé d'améliorer les systèmes de gestion financière en vue de prendre pleinement en considération le statut d'"agent d'exécution" de l'organisation.** Des modules de gestion financière nouveaux ou renforcés sont nécessaires pour aider les bureaux de pays à mieux s'occuper des multiples devises, des sources et des demandes de fonds, de la présentation de rapports aux donateurs, de la budgétisation, de l'établissemente des bilans et d'autres tâches encore. Il convient d'accorder une attention particulière aux points suivants : a) la réalisation d'une étude de faisabilité en vue de faire apparaître les coûts et avantages des différentes solutions touchant les systèmes financiers; b) une politique explicite de comptabilité analytique et des procédures et systèmes connexes en vue de mesurer l'intégralité des coûts de l'exécution et de présenter les données y relatives; c) des modules standard pour des fonctions essentielles telles que les achats, le contrôle des dépenses et les domaines connexes identifiés dans le corps du rapport; d) la mise au point de la politique consistant à percevoir des commissions pour l'appui aux services fournis directement, couvrant toutes les sources de fonds et tous les frais (généraux); e) étudier la faisabilité de la création d'un fonds d'investissement ou d'un fonds autorenouvelable qui faciliterait le démarrage des projets et programmes exécutés directement et qui renforcerait la capacité du bureau de pays d'appuyer ces initiatives.

38. **Recommandation 8. Il est recommandé de rationaliser les procédures d'approbation existantes pour la fourniture directe de services.** Même lorsque certains pouvoirs sont délégués pour s'engager dans des projets DEX, les examens, l'assentiment et l'approbation demeurent quelque peu centralisés au niveau du Siège. Il convient d'habiliter les bureaux de pays à décider, en prenant en considération les circonstances locales et en suivant des directives plus claires du PNUD, s'il est nécessaire de recourir à la fourniture directe et quels sont les types de services devant être fournis. Une habilitation de ce type devrait s'accompagner du renforcement des capacités du bureau de pays en matière de prise de décision et de gestion, de mécanismes de supervision et de suivi et de capacités de recrutement et de formation du personnel le plus qualifié pour accomplir ces tâches.

39. **Recommandation 9. Il est recommandé de simplifier et de rationaliser le cadre relatif au contrôle et à l'obligation redditionnelle au PNUD.** Le cadre relatif au contrôle et à l'obligation redditionnelle au PNUD devrait se présenter en termes concrets et incorporer le style opérationnel de plus en plus décentralisé de l'organisation et, bien sûr, les modalités de fourniture de services (directe, et les autres susceptibles d'être élaborées.) Il serait possible d'apporter des réponses à des questions telles que "qui est responsible de quoi?" et

"comment assurer le respect de l'obligation redditionnelle?" Un cadre de ce type devrait relier les responsabilités aux pouvoirs, rôles et responsabilités ainsi qu'aux systèmes de contrôle correspondants (c'est à dire, les capacités de gestion, opérationnelles, financières et administratives.)