8 juin 2001
Français
Original: anglais

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

Évaluation des relations entre le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et le Programme des Nations Unies pour le développement : progrès accomplis par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets dans la mise en oeuvre des recommandations qui le concernent

I. Introduction

1. Dans sa décision 2000/22 du 28 septembre 2000, le Conseil d'administration a demandé à l'Administrateur et au Directeur exécutif de lui présenter, à sa session annuelle de 2001, un rapport détaillé sur les progrès accomplis en ce qui concerne toutes les recommandations qui figurent dans le document DP/2000/13 sur l'évaluation des relations entre le PNUD et l'UNOPS. En attendant la publication d'un rapport détaillé conjoint PNUD-UNOPS sur cette question, le Directeur exécutif souhaite présenter ici un résumé des progrès accomplis dans la mise en oeuvre des recommandations qui concernent directement l'UNOPS. Plus précisément, le présent rapport contient des informations sur les progrès accomplis concernant les recommandations 2 b), 2 c), 2 d), 4, 6 b), 6 c), 8 et 9 du document DP/2000/13.

2. Comme il a déjà été communiqué au Conseil d'administration dans le document DP/2000/35, qui contient un examen conjoint PNUD-UNOPS des recommandations, l'Administrateur et le Directeur exécutif ont institué en septembre 2000 le Groupe de travail des opérations (OWG) qui se compose de hauts fonctionnaires des deux organisations et serait chargé d'aborder et de résoudre les problèmes opérationnels concernant les relations entre le PNUD et l'UNOPS, y compris ceux qui résultent du rapport d'évaluation. Le présent rapport est basé en partie sur le travail entrepris par l'OWG.

II. Progrès dans la mise en oeuvre des recommandations

A. Recommandation 2 : Définition des responsabilités

b) Il faudrait éliminer les doubles emplois, source de mésentente entre les deux institutions. Par exemple, dans les situations de crise et d'après conflit, la Division des interventions d'urgence du PNUD et le Groupe de la viabilité sociale et de la reconstruction de l'UNOPS semblent remplir des fonctions analogues.

3. Les documents DP/2000/CRP.8 et DP/2000/35 ont confirmé que le PNUD et l'UNOPS ont convenu qu'il n'existait aucun double emploi dans le domaine des situations de crise et d'après conflit entre la Division des interventions d'urgence (ERD) du PNUD et la Division de la viabilité sociale et de la reconstruction (RESS) de l'UNOPS. Les documents ont aussi réaffirmé que les mandats et activités des deux divisions sont complémentaires et se renforcent mutuellement. Les constatations exposées dans les documents DP/2000/CRP.8 et DP/2000/35 sur l'absence de double emploi entre les activités des deux divisions s'accordent avec les résultats d'une consultation interinstitutions tenue en 1995, aux termes de laquelle les responsabilités entre le PNUD et l'UNOPS sont clairement partagées s'agissant de faire face aux situations de crise. En octobre 1995, le Comité de coordination de la gestion (MCC) de l'UNOPS a entériné cette conclusion et reconnu la responsabilité respective de chacune des deux organisations dans les situations de crise, qui s'établit comme suit :

Le PNUD serait chargé de la coordination d'ensemble, essentiellement à travers la fonction de coordonnateur résident, ce qui recouvre les activités de plaidoyer, la mobilisation des ressources, enfin la programmation et le suivi d'ensemble;

L'UNOPS serait chargé de l'exécution et de la mise en oeuvre des services de gestion durant toutes les phases du cycle de programmation. L'UNOPS fournirait des services aux projets et programmes interdisciplinaires, y compris ceux qui sont exécutés au niveau régional, aussi bien qu'aux programmes et projets qui n'entrent pas dans la compétence d'une seule institution spécialisée des Nations Unies.

5. Sur la base de l'accord susmentionné, l'UNOPS a institué à la fin de 1995 la Division de la viabilité sociale et de la reconstruction (RESS). Depuis sa création, la RESS a bénéficié d'une croissance soutenue et a vu se diversifier son portefeuille, qui est passé de 20 millions de dollars en 1996 à 160 millions de dollars en 2000. Aujourd'hui, moins de 20 % des acquisitions de ce portefeuille proviennent des fonds du PNUD ou du partage des coûts. Le Département des affaires politiques du Secrétariat de l'ONU, le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), et le Haut Commissariat aux droits de l'homme sont d'autres importants clients de la RESS. L'évolution du portefeuille de la RESS durant la période 1996-2001, en taille comme en contenu, confirme le rôle distinct de l'UNOPS dans les situations de crise, ainsi qu'il avait été envisagé en 1995.

6. Les responsabilités distinctes et complémentaires du PNUD et de l'UNOPS, à travers ces deux divisions, se sont avérées bénéficier aux pays en crise et à la performance d'ensemble du PNUD dans ces mêmes pays. Comme on le montre ci-après, l'étroite collaboration entre ces deux divisions a porté des fruits abondants et a généralement été bien accueillie par les gouvernements/autorités des pays concernés et par les pays donateurs. Ainsi que les évaluations conduites par le PNUD l'ont reconnu, la division du travail a donné d'appréciables résultats, comme ce fut le cas au Tadjikistan où un investissement initial de l'ERD a conduit à un programme de 35 millions de dollars cofinancé par la Banque asiatique de développement et à une étroite coopération du PNUD avec la Mission politique des Nations Unies, le HCR et la Banque mondiale. De même, un projet d'assistance préparatoire lancé par l'ERD au Mozambique a permis d'obtenir une contribution de 20 millions de dollars. En Ukraine, l'ERD a permis à la RESS de formuler, puis d'appliquer en Crimée un programme de réinsertion sociale à l'intention de personnes qui avaient été déportées; ce programme a été regardé comme l'un des meilleurs exemples de développement préventif. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'ERD a demandé à l'UNOPS de formuler et de mettre en oeuvre un programme dans la zone de l'île Bougainville, déchirée par un conflit, avec le financement de plusieurs donateurs, dont l'Union européenne; le budget s'élève actuellement à 6 millions de

dollars, et une deuxième phase est en cours d'étude avec le soutien du Département des affaires politiques. En Bosnie-Herzégovine, la RESS a reçu un rôle important dans la formulation et l'exécution du premier programme de pays du PNUD, en 1996. Le PNUD a ainsi pu lancer son premier programme de pays avec succès, mobilisant plus de 10 millions de dollars auprès des donateurs et recevant des éloges de toutes les parties dans le pays même.

7. En dépit des réalisations rappelées ci-dessus, qui ont valu des bénéfices tangibles à toutes les parties en cause, à savoir notamment les pays donateurs et ceux qui bénéficient d'un programme, l'UNOPS a récemment vu l'ERD promouvoir l'exécution directe par le PNUD en tant que modalité d'exécution à préférer. L'UNOPS a de sérieuses réserves sur cette évolution, surtout quand elle s'applique à des cas où l'UNOPS s'est montré apte et prêt à fournir des services efficients et rentables. Dans sa décision 98/2 du 23 janvier 1998, le Conseil d'administration avait réaffirmé que le rôle du PNUD en tant qu'agent d'exécution devait rester limité aux pays se trouvant dans une situation spéciale et ne s'appliquait que dans les cas où l'on peut démontrer que la pleine responsabilité de l'Administrateur de faire exécuter efficacement programmes et projets ne peut s'exercer autrement. Dans l'esprit de cette décision, l'UNOPS s'interroge sur les raisons de promouvoir l'exécution directe dans les cas où l'UNOPS lui-même est apte et prêt à fournir des services rentables et efficients. L'UNOPS regarderait comme inacceptable que la promotion de l'exécution directe en de tels cas puisse impliquer que l'UNOPS lui-même n'est pas en mesure de préserver pleinement la responsabilité de l'Administrateur.

8. De l'avis de l'UNOPS, la mise en oeuvre de la décision 2000/1 du Conseil d'administration sur le rôle du PNUD dans les situations de crise et d'après conflit offre d'amples occasions à une collaboration future entre les deux divisions. Dans son rôle d'administrateur principal du système des coordonnateurs résidents, le PNUD assurerait la coopération entre les entités des Nations Unies, y compris dans les domaines de l'exécution des projets et de la fourniture de services. En outre, l'UNOPS croit qu'il est utile et justifié de promouvoir conjointement une coopération plus ample avec d'autres institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies, et avec les départements du Secrétariat de l'ONU, ce qui faciliterait des synergies et une complémentarité avec les services fournis au PNUD dans ce domaine.

B. Recommandation 2 : Définition des responsabilités

c) *Le PNUD et l'UNOPS devraient conclure sans tarder les accords complémentaires envisagés dans le Mémorandum d'accord de 1997. Ceux-ci devraient être explicités par des manuels de procédure détaillés définissant clairement les responsabilités et autorités des deux parties, à tous les niveaux, y compris les mécanismes de décision, d'établissement de rapports et d'information.*

9. L'OWG du PNUD-UNOPS a institué au début de 2001 un sous-groupe de travail, avec mission d'examiner les fonctions remplies par le PNUD pour le compte de l'UNOPS, tant au siège (services centraux) qu'au niveau des bureaux de pays. Ce sous-groupe de travail a fait quelques progrès dans ses travaux concernant les bureaux de pays. L'UNOPS, qui a versé 2,3 millions de dollars en 2000 aux bureaux de pays du PNUD à titre de remboursement des services fournis à sa propre demande, reste déterminé à effectuer de tels versements. L'UNOPS a exprimé au PNUD son souci de faire en sorte qu'il y ait un lien direct entre le travail effectif, le niveau des services rendus et les remboursements demandés. À cet égard, l'UNOPS appuie les efforts du Bureau d'administration du PNUD pour affiner les directives de remboursement suivies par les bureaux de pays afin de rendre le recouvrement des coûts uniforme entre les différents bureaux de pays. L'UNOPS a fourni au PNUD son évaluation initiale des domaines qui appellent une modification, un éclaircissement ou une décision. L'UNOPS a aussi recommandé de parvenir à un accord non seulement entre le PNUD et l'UNOPS même, mais aussi avec les autres institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies qui bénéficient des services de bureaux de pays du PNUD.

10. En ce qui concerne les services centraux du siège, un certain nombre de réunions techniques ont eu lieu entre le PNUD et l'UNOPS. Mais les progrès ont été limités. Cependant, dans le domaine des ressources humaines, l'UNOPS a achevé un examen du niveau des services fournis par le PNUD et un rapport sera bientôt mis au point

à ce sujet. Ce rapport sera utilisé dans les négociations relatives au niveau annuel des remboursements à effectuer au PNUD pour services rendus. L'incertitude qui entoure les données de départ de l'examen récemment entrepris par le Bureau des services de contrôle interne sur les relations entre l'UNOPS, d'une part, et le PNUD et les organisations du système des Nations Unies, d'autre part, a ces derniers temps retardé de nouveaux progrès; l'UNOPS espère toutefois que les travaux reprendront bientôt afin de s'achever avant le prochain exercice biennal.

C. Recommandation 2 : Définition des responsabilités

d) Le Directeur exécutif de l'UNOPS devrait en consultation avec le PNUD élaborer des instructions définissant précisément le rôle incombant au représentant résident du PNUD en sa qualité de représentant de l'UNOPS.

11. À sa troisième session ordinaire de 2000, le Conseil d'administration a été informé qu'avant la fin de l'année, une lettre du Directeur exécutif serait adressée aux représentants résidents du PNUD précisant leur rôle en tant que représentants de l'UNOPS. En conséquence, l'OWG du PNUD-UNOPS a fait un examen approfondi du projet de lettre de nomination préparé par l'UNOPS. À la fin de 2000, l'UNOPS avait l'impression que, grâce au travail intense de l'OWG sur ce sujet, un accord de base avait été atteint, et qu'il ne restait plus qu'à mettre au point quelques détails du texte. Ultérieurement, néanmoins, le PNUD a indiqué qu'il continuait d'être en profond désaccord avec les principaux points du projet de lettre et qu'en outre il était arrivé à la conclusion que la lettre de nomination ne devrait pas être rédigée avant que le MCC n'ait délimité les rôles et responsabilités respectifs du PNUD et de l'UNOPS, comme le demandait la recommandation 2 a) du rapport d'évaluation. Puisque le MCC n'a pas encore abordé la recommandation 2 a) du rapport d'évaluation, la question demeure non résolue.

D. Recommandation 4 : Groupe consultatif d'usagers

Il est recommandé que le Groupe consultatif d'usagers soit maintenu. Il devrait se réunir au moins une fois par an à la demande de son président, le Directeur exécutif de l'UNOPS, afin que l'UNOPS et ses usagers puissent se concerter régulièrement.

12. L'UNOPS avait initialement prévu de tenir une réunion du Groupe consultatif d'usagers à la fin de l'an 2000. Cependant, au cours de la retraite annuelle de ses hauts cadres administratifs, qui s'est tenue en novembre 2000, l'UNOPS a décidé de réaligner plus énergiquement sa structure organisationnelle et d'orienter plus explicitement autour de la clientèle ses systèmes de prestation de services. Il a donc été décidé de remettre la réunion à une date ultérieure, quand l'UNOPS serait en meilleure position pour discuter avec ses clients, qui constituent le Groupe consultatif d'usagers, de l'impact de ses efforts renouvelés pour mieux répondre à leurs attentes en matière de prestation de services. Dans l'intervalle, les consultations avec chaque client séparément continuent d'être conduites de manière officielle et régulière, outre les consultations officieuses habituelles qui ont lieu dans le cadre de la prestation des services de l'UNOPS.

E. Recommandation 6 : Modalités d'exécution

b) Le PNUD devrait en toutes circonstances s'efforcer de choisir l'agent d'exécution offrant le meilleur rapport coût-efficacité (service gouvernemental, UNOPS, institutions spécialisées, fonds ou programmes des Nations Unies, organisations non gouvernementales, etc.) Il ne faut recourir à l'exécution directe que si aucun autre agent d'exécution n'est capable d'exécuter le projet et est disposé à le faire. Ce principe, qui est actuellement l'une des quatre conditions de l'exécution directe, doit être strictement appliqué.

13. Cette recommandation est conforme à l'esprit des décisions 94/28 et 98/2 du Conseil d'administration, respectivement datées des 10 octobre 1994 et 23 janvier 1998, ainsi qu'aux directives du Manuel de programmation du PNUD. Tandis que la recommandation s'adresse en premier lieu au PNUD, l'UNOPS y a activement donné suite en montrant qu'il possédait la compétence, l'expérience et l'empressement nécessaires pour fournir des services d'exécution chaque fois qu'il était informé de projets pour lesquels le PNUD envisageait une exécution directe. En outre, l'UNOPS a également fourni au PNUD des observations et suggestions concernant le projet de rapport d'évaluation que le PNUD a récemment achevé sur l'exécution directe.

F. Recommandation 6 : Modalités d'exécution

c) Les responsabilités respectives du PNUD et de l'agent d'exécution ou de réalisation devraient être clairement définies pour chaque projet dans une matrice de gestion de projet.

14. Il a été communiqué dans le document DP/2000/35 que l'UNOPS avait élaboré une matrice modèle de gestion de projet, qui devrait être mise au point d'ici peu. Il était prévu que la matrice serait adressée à tous les représentants résidents en même temps que la lettre précisant le rôle du représentant résident de l'UNOPS. Il était aussi envisagé qu'au même moment des instructions aux autorités spécifiques seraient déléguées par le Directeur exécutif en liaison avec la fourniture d'apports aux projets et programmes sur le terrain. Cependant, comme on l'a déjà indiqué au paragraphe 10 du présent rapport, les progrès sont interrompus sur ce point.

G. Recommandation 8 : Systèmes d'information financière

Il est recommandé que le PNUD et l'UNOPS harmonisent sans plus tarder leurs systèmes d'information financière et répondent aux attentes des gouvernements, des donateurs et autres usagers en ce qui concerne la diffusion, dans le respect des délais, d'une information précise et complète.

15. Dans son rapport annuel pour 2000 (DP/2001/19), le Directeur exécutif note que les mesures prises en étroite collaboration avec les partenaires devraient permettre à l'UNOPS de fournir à tous les partenaires des rapports financiers d'ici la fin de 2001.

H. Recommandation 9 : Questions relatives à l'administration

a) Le PNUD et l'UNOPS devraient revoir les mécanismes d'exécution des programmes et de prestation de services afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les activités menées par le siège et celles exécutées au niveau des pays.

b) L'UNOPS devrait renforcer ses capacités de gestion de projet, y compris sa capacité de fournir des services d'appui suffisants au personnel chargé des projets.

c) L'UNOPS devrait introduire plus de transparence dans ses calculs de rémunération des prestations afin de rendre la procédure plus claire pour les usagers.

16. De même que pour le suivi de la recommandation 8 sur les systèmes d'information financière, le Directeur exécutif a, dans son rapport annuel pour 2000 (DP/2001/19), présenté des observations sur un certain nombre de mesures prises pour donner suite aux recommandations concernant les questions relatives à l'administration. Le suivi de ces recommandations se poursuit et les progrès accomplis dans ce domaine continueront de faire l'objet de rapports par le Directeur exécutif ou le Conseil d'administration, selon qu'il conviendra.