



Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Distr.: Générale
12 octobre 2006

Français
Original: Anglais

Conseil du développement industriel

Trente-deuxième session

Vienne, 29 novembre-1^{er} décembre 2006

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**Application de l'Accord de coopération
avec le Programme des Nations Unies
pour le développement**

Résumé analytique de l'évaluation conjointe des progrès accomplis dans l'application de l'Accord de coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement

Note du Directeur général

Conformément à la résolution GC.11/Res.5 de la Conférence générale, la présente note expose les conclusions et recommandations de l'évaluation conjointe de la phase pilote de l'Accord de coopération avec le PNUD.

I. Historique

1. Dans sa résolution GC.11/Res.5, la Conférence a notamment prié le Directeur général d'entreprendre une analyse des résultats de la phase pilote en consultation avec les États Membres à la fin de cette phase et d'en présenter les conclusions et recommandations au Conseil à sa trente-deuxième session, afin qu'il prenne des décisions appropriées. Conformément à ce mandat, on trouvera en annexe à la présente note le résumé analytique d'un rapport sur l'évaluation conjointe des progrès accomplis dans l'application de l'Accord de coopération entre l'ONUDI et le PNUD.
2. Ce résumé analytique expose les principales conclusions et recommandations de l'évaluation conjointe. La version définitive du rapport a été établie à la suite de réunions d'information conjointes informelles organisées à l'intention des États Membres par le Groupe de l'évaluation de l'ONUDI et le Bureau de l'évaluation du PNUD, le 3 octobre à Vienne et le 9 octobre 2006 à New York, au cours desquelles ont été présentées les principales conclusions et recommandations. Le rapport tient compte des réactions des États Membres à ces occasions. Il sera publié



conjointement dans son intégralité par les deux organisations et sera distribué en temps voulu.

3. Un rapport distinct du Directeur général (IDB.32/14) viendra compléter les documents relatifs à ce point de l'ordre du jour et contiendra une réponse de la direction aux principales conclusions et recommandations.

II. Mesures à prendre par le Conseil

4. Le Conseil souhaitera peut-être prendre note de la présente note et du résumé analytique du rapport figurant à l'annexe.

Annexe

Évaluation conjointe des progrès accomplis dans l'application de l'Accord de coopération entre l'ONUDI et le PNUD

Résumé analytique

Introduction

1. Le présent rapport expose les principales conclusions et recommandations de l'évaluation conjointe des progrès accomplis dans l'application de l'Accord de coopération entre l'ONUDI et le PNUD en date du 23 septembre 2004 (ci-après dénommé l'Accord) et le "Plan-cadre de programmes conjoints de coopération technique entre l'ONUDI et le PNUD pour l'expansion du secteur privé" y relatif signé le même jour (ci-après dénommé le Plan-cadre).

2. L'évaluation conjointe a été réalisée comme un exercice indépendant sous les auspices des chefs des bureaux de l'évaluation du PNUD et de l'ONUDI. L'équipe d'évaluation était composée de deux consultants indépendants et de fonctionnaires des bureaux de l'évaluation de l'ONUDI et du PNUD. L'un des consultants indépendants a assuré les fonctions de chef d'équipe. Il importe de noter que l'exercice était une évaluation préliminaire et non exhaustive, étant donné la durée limitée de la période d'application de l'Accord depuis sa signature en septembre 2004 et, partant, l'insuffisance des résultats obtenus sur le terrain.

3. L'évaluation a été menée de juin à septembre 2006. La méthode utilisée comprenait une étude documentaire, l'analyse d'une centaine de questionnaires envoyés aux bureaux de pays du PNUD, aux fonctionnaires de l'ONUDI sur le terrain et au Siège, et aux partenaires nationaux des secteurs public et privé, ainsi que des entretiens réalisés aux sièges de l'ONUDI et du PNUD et des missions de validation dans quatre pays (Arménie, Nicaragua, République démocratique populaire lao et Sierra Leone). Deux réunions d'information ont été tenues, l'une à Vienne et l'autre à New York, pour informer les organes directeurs de l'ONUDI et du PNUD de l'état d'avancement de l'évaluation et recueillir leurs réactions. Les critères de progrès et d'obtention de résultats ont été définis davantage au niveau du processus qu'à un niveau plus élevé concernant les résultats.

4. Selon le cahier des charges de l'évaluation, les deux principales questions auxquelles il fallait répondre étaient les suivantes:

- *Quel est l'état d'avancement de l'Accord, et notamment quels sont les facteurs ayant une influence positive et/ou négative sur son application?*
- *Quelles recommandations prospectives peut-on formuler pour développer encore et/ou ajuster ce type de coordination sur le terrain et de coopération en matière de programmes en vue d'en faire un modèle?*

L'Accord de coopération et son contexte

5. L'Accord a été signé en septembre 2004 par le Directeur général de l'ONUDI et l'Administrateur du PNUD. Conçu pour faciliter une plus grande collaboration

entre les deux organisations, il a pris acte des compétences de base et de l'expertise de haut niveau de l'ONUDI et a reconnu l'efficacité du PNUD au niveau national et sa capacité de fournir des services à un grand nombre de partenaires. Destiné à renforcer la coopération dans un certain nombre de domaines, mais axé principalement sur l'expansion du secteur privé, il devrait permettre aux partenaires des secteurs public et privé des pays où les deux organisations sont actives de bénéficier de services et de programmes de meilleure efficacité et de meilleure qualité à l'appui de leurs objectifs de développement nationaux.

6. Il comprenait deux composantes principales: d'une part, il posait la base à partir de laquelle le PNUD et l'ONUDI devaient développer des programmes conjoints de coopération technique, notamment à l'appui de l'expansion du secteur privé conformément aux recommandations du rapport de la Commission du secteur privé et du développement (ci-après dénommée la Commission) intitulé "Libérer l'entrepreneuriat" et à la stratégie d'entreprise de l'ONUDI; d'autre part, il introduisait un nouveau modèle de représentation hors Siège, l'ONUDI mettant en place des comptoirs au sein des bureaux de pays du PNUD dans 15 pays pilotes sur une période pilote de deux ans. Aux termes de l'Accord, l'ONUDI prévoit, sur une période de cinq ans, d'étendre sa couverture à 80 pays, notamment en rationalisant la structure de sa représentation hors Siège et en mettant en place des comptoirs dans les bureaux de pays du PNUD (art. V.5).

7. La Commission a souligné le rôle et la contribution du secteur privé et de l'entrepreneuriat local dans les pays en développement s'agissant de l'atténuation de la pauvreté et de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. L'une de ses recommandations essentielles consistait à appliquer la méthode de la spécialisation et du partenariat à l'expansion du secteur privé, domaine dans lequel l'ONUDI et le PNUD étaient tous deux actifs. À l'ONUDI, la question de la décentralisation efficace des activités et d'une représentation hors Siège renforcée figurait au rang des priorités depuis l'adoption en 1997 du Plan de travail concernant le rôle et les fonctions futurs de l'ONUDI. C'était également une question centrale et récurrente pour les organes directeurs de l'Organisation. À la suite d'une évaluation interne réalisée en 2004, ces derniers ont recommandé à l'Organisation d'étendre sa présence sur le terrain de manière progressive et soigneusement planifiée, et encouragé le Secrétariat à dialoguer avec le PNUD dans ce contexte.

8. L'Accord de coopération entre le PNUD et l'ONUDI est né de discussions directes entre les chefs des deux organismes pendant l'été 2004. La coïncidence de leurs intérêts a permis aux deux dirigeants de saisir le potentiel que représente cet accord pour donner corps aux recommandations de la Commission en appliquant l'approche de la spécialisation et du partenariat, et pour mettre au point un modèle de coopération interinstitutions en utilisant les bureaux de pays du PNUD comme une plate-forme pour la fourniture de services techniques par l'ONUDI dans les pays visés par les programmes.

9. L'Accord a fait l'objet d'un dialogue et de consultations très larges avec les États Membres de l'ONUDI, dont les organes directeurs ont pris un certain nombre

de décisions à cet égard¹. Il a également été présenté au Conseil exécutif du PNUD, sans avoir jamais fait l'objet d'une décision particulière.

État d'application de l'Accord

10. Fruit de la vision des chefs des deux institutions, l'Accord a été négocié et accepté sous leur impulsion dynamique. Fortes de l'élan imprimé par leurs chefs, les deux organisations ont rapidement entrepris de mettre en place les comptoirs et ont lancé dans les pays un dialogue qui a permis de formuler de nouveaux programmes conjoints d'expansion du secteur privé.

11. La mise en œuvre globale des deux composantes de l'Accord (comptoirs de l'ONUDI et programmes conjoints d'expansion du secteur privé) a progressé de manière satisfaisante malgré des retards au démarrage et de nombreuses contraintes.

12. Treize des quinze comptoirs de l'ONUDI prévus par l'Accord ont été mis en place et dotés de fonctionnaires qualifiés désignés pour remplir les fonctions de chefs des opérations de l'ONUDI. Ils ont accru la visibilité de l'Organisation auprès des gouvernements, du secteur privé et des équipes de pays des Nations Unies. Les chefs des opérations de l'ONUDI ont participé activement aux processus de planification des pays et des Nations Unies et dans l'exercice de leur mandat qui, à ce jour, a été de courte durée, ils se sont activement positionnés pour contribuer à la préparation des Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement. Dans les pays accueillant un comptoir qui ont répondu aux questionnaires, les hauts responsables des bureaux de pays du PNUD ont porté une appréciation très favorable sur les chefs des opérations sélectionnés et leurs performances professionnelles qu'ils ont considérées comme conformes ou supérieures aux résultats attendus.

13. Dans tous les groupes cibles, ceux qui ont répondu aux questionnaires ont indiqué que les comptoirs de l'ONUDI avaient jusqu'ici constitué un bon moyen de représenter, de promouvoir et d'appuyer les atouts combinés du PNUD et de l'ONUDI pour répondre aux besoins des pays, et qu'ils espéraient que les performances de ces comptoirs allaient encore s'améliorer. Les personnes ayant répondu pour le compte du PNUD ont recommandé que la pratique des comptoirs de l'ONUDI soit étendue à d'autres pays afin que ceux-ci puissent avoir accès aux services techniques de l'Organisation.

14. Conformément aux termes de l'Accord, le PNUD a fourni aux comptoirs de l'ONUDI des locaux et d'autres types d'appui à leur fonctionnement, et ce, gratuitement pendant les deux premières années; il fallait pour cela que l'Administrateur renonce à appliquer la politique de recouvrement des coûts auprès des organismes des Nations Unies au niveau des programmes de pays que le PNUD avait mise en place en juin 2003.

¹ On peut se procurer auprès du Secrétariat de l'ONUDI une liste de toutes les décisions et résolutions pertinentes.

15. Le cahier des charges fixe cinq critères d'évaluation de l'Accord²:
- Nouveaux projets et programmes conjoints dans le domaine de l'expansion du secteur privé et dans d'autres;
 - Nouveaux projets et programmes de l'ONUDI;
 - Amélioration de la visibilité de l'ONUDI au sein des programmes des Nations Unies;
 - Mobilisation de fonds pour de nouveaux projets et programmes;
 - Possibilité de recouvrement des coûts de mise en œuvre de nouveaux projets et programmes.
16. En ce qui concerne les trois premiers critères, on a pu observer des progrès notables.
17. Pour ce qui est des projets et programmes conjoints dans les domaines de l'expansion du secteur privé et autres, l'Accord a donné lieu à une forte activité de formulation de programmes conjoints. Trente-trois programmes conjoints sont en cours d'élaboration, pour un montant total d'environ 80 millions de dollars. Quatorze relèvent du Plan-cadre pour l'expansion du secteur privé. Le volume financier total des programmes déjà mis en œuvre au titre du Plan-cadre s'élève à 52,6 millions de dollars.
18. Les comptoirs font état de 42 nouveaux projets et programmes de l'ONUDI en cours d'élaboration, pour un montant d'environ 30 millions de dollars. Il convient cependant de noter que ces chiffres sont des estimations, et que les montants réels dépendront du succès de la mobilisation des ressources.
19. Compte tenu du caractère relativement court de la période qui s'est écoulée depuis la signature de l'Accord et le début des opérations des comptoirs (de 9 à 18 mois), les évaluateurs considèrent qu'il s'agit là d'un volume important.
20. S'agissant de la mobilisation des ressources, les activités en sont à leur tout début dans de nombreux pays accueillant un comptoir, et les résultats restent à ce jour bien en deçà des objectifs escomptés. Les deux organisations ont engagé environ 1,6 million de dollars au titre des trois programmes conjoints d'expansion du secteur privé les plus avancés (République démocratique populaire lao, République-Unie de Tanzanie et Rwanda). Ces programmes sont actuellement en cours de mise en œuvre. Les chefs des opérations font état de plus de 4,1 millions de dollars de ressources totales mobilisées dans les pays accueillant un comptoir depuis le début de l'Accord. Cependant, ces "fonds mobilisés" désignent souvent des engagements officieux et non des approbations officielles de donateurs.
21. Les résultats de la mobilisation des ressources affecteront les possibilités de recouvrement des coûts de mise en œuvre des projets et programmes. Il semble improbable que les recettes provenant des dépenses d'appui à la mise en œuvre compensent les coûts des comptoirs comme le prévoit l'Accord. Les possibilités de recouvrement des coûts de mise en œuvre de nouveaux projets et programmes constituent un indicateur de réussite irréaliste, en particulier à court et moyen terme.

² Issus des "Critères de sélection et d'évaluation de l'efficacité des comptoirs de l'ONUDI", IDB.29/CRP.4.

22. Une analyse des documents relatifs aux programmes conjoints d'expansion du secteur privé a révélé que ces documents sont en général de bonne qualité. On entend par qualité des documents leur logique et leur cohérence ainsi que leur conformité aux bonnes pratiques en matière de conception de programmes. L'équipe d'évaluation a fait les observations suivantes:

- Un effort a été fait dans les programmes pour veiller à ce que les programmes conjoints d'expansion du secteur privé correspondent aux priorités et stratégies nationales;
- Des efforts ont été faits dans les programmes conjoints d'expansion du secteur privé pour assurer la coordination avec d'autres activités de donateurs, généralement dans le cadre du programme national, mais aussi au moyen d'une analyse approfondie de la situation du donateur;
- Tous sont axés sur les résultats et mettent l'accent sur des aboutissements et des produits clairs;
- Les arrangements de mise en œuvre ne sont généralement pas clairs, ce qui montre qu'une attention suffisante ne leur a pas été accordée dans le Plan-cadre.

23. À l'heure actuelle, l'investissement de l'ONUDI dans la formulation de programmes conjoints d'expansion du secteur privé relevant du Plan-cadre s'élève à 500 000 dollars environ. Dans chaque pays, les bureaux de pays ont pris en charge les compétences techniques du PNUD dans l'élaboration de ces programmes. La bonne qualité des documents de programme et le volume financier total des programmes déjà mis en œuvre au titre du Plan-cadre, qui s'élève à 52,6 millions de dollars, en indiquent le bon rapport coût-efficacité. La valeur réelle des programmes formulés et leur efficacité dépendront du nombre de ces programmes qui seront effectivement financés et mis en œuvre.

Questions clefs relatives à l'application de l'Accord

24. Plusieurs questions sont apparues lors de l'application de l'Accord. Elles sont liées aux termes et à la conception de l'Accord et à la manière dont il a été appliqué conjointement et respectivement par les deux organismes. Les principales questions sont présentées ci-après.

25. *Une approche descendante était nécessaire dès le départ.* Ayant vu le jour sous l'impulsion de leurs chefs respectifs, l'Accord a pris une importance politique pour les deux organismes. Sous la pression de leur hiérarchie, les hauts responsables des deux organismes ont dû le conclure plutôt que d'entreprendre une analyse critique ou une étude de faisabilité afin de déceler les problèmes éventuels et de concevoir une stratégie de mise en œuvre pour les résoudre. Cette approche descendante était toutefois indispensable pour donner l'élan nécessaire à l'Accord et pour surmonter, au sein des organismes, les résistances, les obstacles et les rigidités bureaucratiques du début.

26. *L'approche adoptée pour les activités pilotes était inadaptée.* L'Accord était trop rigide pour ce qui ne devait être qu'un exercice pilote. Il ne prévoyait pas de mécanisme d'adaptation au cours de la phase pilote. Il s'agissait là d'une omission critique, toute activité pilote nécessitant un cadre solide de suivi et de retour

d'informations afin de déterminer les adaptations devant être apportées et de les mettre en place.

27. *Les arrangements de gestion conjointe étaient insuffisants.* Alors que l'Accord note qu'il est important de mettre en place les arrangements de gestion nécessaires, aucune structure formelle n'a été créée pour la gestion conjointe, y compris pour le suivi, l'établissement de rapports, la résolution de problèmes et la prise de décisions menés en commun. De même, la participation du terrain (bureaux de pays du PNUD et comptoirs de l'ONUDI) au processus de gestion a été insuffisante. De tels arrangements, surtout le mécanisme conjoint de retour d'informations sont d'autant plus critiques pour les activités pilotes prévues dans les accords.

28. La complexité de la gestion a encore été accrue par le fait que les pays accueillant un comptoir et ceux où étaient menés des programmes conjoints d'expansion du secteur privé étaient choisis par les deux organisations sur la base de critères différents et traités comme des pays pilotes différents.

29. *La nécessité d'une stratégie de mise en œuvre conjointe a été sous-estimée.* Les hauts responsables des deux organismes ont sous-estimé l'ampleur des changements que l'Accord entraînait pour eux et n'ont pas réussi à mettre au point une stratégie conjointe efficace pour l'opérationnaliser. Il aurait fallu concevoir à cet égard une stratégie du changement, en tenant compte des éléments suivants:

- Moyens de réduire les asymétries entre les deux organisations, dues à la taille, au degré de décentralisation et aux processus décisionnels connexes;
- Moyens de promouvoir une meilleure compréhension réciproque entre les deux organisations s'agissant de leurs approches des programmes, de leurs avantages comparatifs et de leurs cultures respectives;
- Moyens de mener une campagne visant à changer les attitudes des fonctionnaires pour surmonter les résistances ou l'indifférence face à l'Accord dans les deux organisations, notamment en obtenant l'appui des bureaux de pays du PNUD concernés, à qui il était demandé de partager les coûts de sa mise en œuvre;
- Nécessité de mettre en place des arrangements de communication efficaces entre les sièges et les pays;
- Nécessité d'élaborer des systèmes conjoints et des lignes directrices quant aux procédures communes à suivre dans de nombreux domaines, notamment en ce qui concerne la formulation de programmes conjoints d'expansion du secteur privé et le partage de connaissances;
- Nécessité de tirer parti des synergies en raison du traitement séparé des deux principales composantes de l'Accord;
- Nécessité de disposer d'un système conjoint d'établissement de rapports aux fins de la collecte de données et de l'analyse des activités réalisées dans le cadre de l'Accord.

30. *Les différences de temps de réaction concernant la mise en œuvre ont créé des lacunes par rapport aux attentes:* L'Accord n'accordait pas une importance suffisante au fait que les bureaux de pays seraient les moteurs principaux de sa mise en œuvre au niveau des pays. Le PNUD étant une organisation dont l'action repose

et est centrée sur les pays, et dont les décisions en matière de gestion des programmes sont inspirées par ces derniers, ses bureaux de pays avaient besoin d'une période de gestation pour comprendre ses obligations à l'égard des comptoirs de l'ONUDI et s'en imprégner. En raison de la renonciation au recouvrement des coûts, il leur était demandé de financer les dépenses d'appui administratif des comptoirs de l'ONUDI sur leurs propres ressources extrabudgétaires, ce qui explique que leur première réaction aux demandes d'appui opérationnel de ces comptoirs pendant les deux années de la période pilote ait semblé hésitante et plus lente que prévu. D'un autre côté, l'ONUDI, dont le processus décisionnel est plus centralisé, a progressé rapidement dans la mise en œuvre de l'Accord. Les temps de réaction différents ont créé des lacunes par rapport aux attentes. Avec le temps, nombre de problèmes relatifs à l'appui opérationnel ont été résolus, mais il reste encore un certain nombre de questions en suspens, notamment en ce qui concerne l'appui logistique et les ressources financières nécessaires pour les opérations quotidiennes.

31. *La formulation conjointe de programmes d'expansion du secteur privé et d'autres approches de collaboration n'ont pas été suffisamment explorées.* Les deux organisations et le Plan-cadre pour l'expansion du secteur privé ont des conceptions et des domaines d'intérêt différents en matière d'expansion du secteur privé. À ce jour, peu a été fait pour améliorer la clarté conceptuelle. De fait, l'accent mis sur l'élaboration conjointe de programmes d'expansion du secteur privé au détriment d'autres formes moins ambitieuses de collaboration telles que le partage de connaissances et les réseaux, la mise au point en commun d'outils tels que les manuels et les progiciels, et les programmes de recherche conjoints n'a pas été exploré. L'équipe d'évaluation estime qu'il y a eu là des occasions manquées et que d'énormes possibilités de collaboration existent dans ce domaine. En outre, la relation entre différents instruments de programmation au niveau des pays (Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, programmes intégrés de l'ONUDI, programmes conjoints) a été identifiée comme étant source de confusion.

32. *Les possibilités de synergie des programmes d'expansion du secteur privé n'ont pas été pleinement appréhendées.* Il est ressorti d'entretiens avec des fonctionnaires du PNUD au siège et dans quelques bureaux de pays que beaucoup s'intéressaient peu aux activités de l'ONUDI au-delà de l'aspect particulier de l'expansion du secteur privé sur lequel ils travaillaient (communication, conseils en matière de politiques relatives à l'environnement économique et interventions à l'appui du développement des petites et moyennes entreprises). Ces questions peuvent dépendre des priorités de chaque pays. Cependant, une meilleure compréhension des domaines d'activité de l'ONUDI pourrait permettre d'optimiser leur utilisation et de mieux appuyer le développement humain, la réduction de la pauvreté, la réalisation des objectifs du Millénaire et d'autres objectifs de l'Organisation au niveau macro. La compétition (réelle ou supposée) pour le financement au niveau des pays a également été un facteur entravant dans certains cas la collaboration dans les activités d'expansion du secteur privé.

33. *Les profils des chefs des opérations sont solides, mais les questions de personnel doivent être réglées.* L'ONUDI a choisi pour les postes de chef des opérations des candidats de poids, automotivés et autonomes. Cependant, un certain nombre de questions de personnel concernant les chefs des opérations ont été

recensées lors de l'évaluation, notamment le manque de clarté de leurs perspectives de carrière, de la filière de remontée de l'information et de la hiérarchie de supervision, des profils de leurs postes et de la manière dont leur performance est évaluée. Il est essentiel que ces questions soient réglées si l'on veut maintenir longtemps en fonction les fonctionnaires les plus qualifiés.

34. *Un certain nombre de facteurs ont eu une incidence négative sur la performance des chefs des opérations:*

- Compréhension peu claire des rôles de représentation et des occasions pour les chefs des opérations de participer aux équipes de pays des Nations Unies. L'Accord confie la fonction de représentant au Représentant résident, tandis que la description de poste des chefs des opérations indique que ce sont ces derniers qui représentent l'ONUDI dans le pays;
- Appui technique inégal et souvent lent du Siège de l'ONUDI. Les chefs des opérations ont besoin des compétences techniques et spécialisées du Siège de l'ONUDI pour les aider à s'acquitter de leur fonction de conseil;
- Effet dénaturant de l'importance excessive accordée de manière implicite à la mobilisation de ressources dans l'Accord;
- Non-clarté de l'étendue des responsabilités des chefs des opérations (par exemple, leur rôle dans l'élaboration conjointe de programmes d'expansion du secteur privé ne figure pas dans leur description de poste);
- Manque de ressources budgétaires pour les chefs des opérations au-delà de l'appui opérationnel apporté par le PNUD.

35. *On a noté une insuffisance de lien entre les politiques du GNUD et une mauvaise compréhension de ces politiques.* Étant un accord bilatéral qui n'entre pas dans le cadre du recouvrement des coûts entre les institutions, le Plan-cadre ne concerne pas les activités du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) sur la programmation conjointe. Il y est clairement indiqué que les descriptifs des programmes conjoints d'expansion du secteur privé "seront établis suivant les formats définis dans le Manuel de programmation du PNUD" (art. 4.4). L'ONUDI est ainsi placée dans un rôle de prestataire de services vis-à-vis du PNUD, ce qui pourrait faire prendre en compte les dépenses d'appui extraordinaires dans les fonds apportés par les donateurs au titre de la participation aux coûts. Cette situation va à l'encontre de l'esprit de partenariat sur lequel repose l'Accord. Le Plan-cadre devrait avoir été conçu pour la programmation conjointe entre organismes des Nations Unies en tenant pleinement compte des politiques et procédures de programmation conjointe du Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement³.

36. *Les difficultés de mobilisation de ressources ont été sous-estimées.* À son Siège, l'ONUDI nourrissait de grandes attentes au sujet d'une plus forte mobilisation des ressources et avait formulé les programmes d'expansion du secteur privé en conséquence. Il semble que cet optimisme résultait en partie de l'appui dont les donateurs auraient fait état en faveur d'approches conjointes ou

³ Le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement assure le secrétariat du GNUM. Il a pour mission de faciliter l'application des politiques et procédures relatives à la réforme de l'ONU, notamment l'harmonisation des procédures opérationnelles.

harmonisées, tout au moins dans les déclarations faites à leurs sièges. Les missions de validation dans les pays ont montré que les donateurs s'intéressaient davantage à la valeur ajoutée réelle des efforts conjoints. Dans bien des cas, le soutien du gouvernement, qui est souvent indispensable pour une mobilisation efficace des ressources n'a pu être obtenu conformément à ce que l'on espérait au départ. Compte tenu du fait qu'aucune des deux organisations n'était en mesure de financer intégralement les programmes conjoints, la démarche adoptée pour la mobilisation conjointe de ressources n'a jusqu'ici pas produit les effets voulus. La nouvelle architecture de l'aide et, en particulier, les mesures d'harmonisation et d'alignement rappellent qu'il est nécessaire de mettre au point des approches novatrices de conception de modalités d'exécution de projets et de programmes.

37. *La stratégie de financement était irréaliste et inadaptée.* Le financement des 15 comptoirs de l'ONUDI a été assuré pour une durée de deux ans et a laissé la stratégie à plus long terme à l'état d'ébauche. L'Accord prévoit que les recettes qui seront générées par les frais d'appui à l'exécution de nouveaux programmes compenseront les coûts des comptoirs⁴. De nombreuses variables ont un impact sur la proportion dans laquelle les activités supplémentaires de coopération technique peuvent générer des recettes pour compenser les coûts supplémentaires des comptoirs. Ces facteurs, qui ne dépendent pas des chefs des opérations de l'ONUDI comprennent:

- La disponibilité de ressources pour l'élaboration de programmes (les ressources ont été mises à disposition principalement pour l'exécution de programmes conjoints d'expansion du secteur privé dans les pays pilotes, mais accessoirement pour d'autres pays ou domaines de programme);
- Le choix de l'ONUDI en tant qu'agent de réalisation pour les programmes approuvés formulés conjointement (l'ONUDI peut être désignée pour réaliser une partie seulement d'un programme conjoint ou un tel programme peut être réalisé selon d'autres modalités sans l'ONUDI, par exemple, par le biais d'arrangements bilatéraux);
- Les délais de mobilisation de ressources et d'approbation des programmes;
- Le montant des dépenses d'appui de l'ONUDI fixé en commun accord avec le donateur;
- Le taux de réalisation des programmes par l'ONUDI.

38. Pour ces raisons, les délais fixés pour que les comptoirs parviennent à l'autonomie financière sur la base du recouvrement des coûts – deux ans à compter de la date de leur mise en place – ne seront probablement pas respectés. Les comptoirs ne pourront pas être maintenus au-delà de la phase pilote si une nouvelle stratégie de financement de leurs dépenses de fonctionnement n'est pas définie.

39. *L'importance excessive accordée à la mobilisation des ressources détourne l'attention des chefs des opérations de l'ONUDI d'autres activités.* L'Accord exige implicitement des chefs des opérations de l'ONUDI qu'ils s'attachent en priorité à mobiliser des ressources en vue de garantir la survie financière de leurs postes.

⁴ Aux termes de l'article 5.3.k, les comptoirs de l'ONUDI doivent être fermés si, après deux ans de fonctionnement, ils ne parviennent pas à générer dans les pays des programmes et des projets produisant des recettes suffisantes pour couvrir leurs coûts.

Cette exigence devient le premier indicateur de performance des chefs des opérations et détourne leur attention d'autres activités, tout aussi importantes et pertinentes pour les pays, en particulier la promotion de l'expansion du secteur privé, la fourniture de conseils et d'informations aux gouvernements et au secteur privé, ainsi que les efforts visant à améliorer la coordination au sein du système des Nations Unies.

Principales conclusions

40. *Les conclusions ne sont que préliminaires.* La courte période écoulée depuis le début de l'application de l'Accord ne permet pas d'évaluer pleinement l'efficacité des comptoirs ou des programmes conjoints d'expansion du secteur privé. La plupart des conclusions portent sur l'efficacité de l'application de l'Accord à ce jour.

41. *Promesse de succès.* Concernant l'application de l'Accord, les résultats obtenus à ce jour sont encourageants dans les domaines de la promotion de l'expansion du secteur privé et de l'élargissement de la représentation de l'ONUDI à la plupart des pays devant participer à la phase pilote. Ces résultats positifs sont notables, en particulier parce qu'ils ont été obtenus malgré les insuffisances de l'Accord et des problèmes rencontrés dans son application. Même après une courte période d'application, toutes les parties prenantes qui ont participé à cette évaluation conviennent que la collaboration offre des possibilités. L'équipe d'évaluation conclut donc qu'il convient de poursuivre la collaboration, fût-ce avec de nombreuses modifications dans ses modalités d'application.

42. *Une initiative pertinente.* L'Accord, qui met l'accent sur l'expansion du secteur privé en faveur des pauvres, est particulièrement pertinent compte tenu de l'engagement du PNUD et de l'ONUDI pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, dont une des priorités est la réduction de la pauvreté. Par ailleurs, il existe une complémentarité entre les deux organismes, l'ONUDI apportant son expérience et ses compétences dans le domaine de l'expansion du secteur privé et le PNUD mettant à disposition ses capacités d'organisation au niveau des pays et ouvrant une perspective plus large des conditions requises à l'échelon local pour une croissance favorable aux plus démunis. L'Accord constitue un point de départ pour un échange fructueux de connaissances et un apprentissage réciproque dans ces domaines.

43. Les comptoirs sont utiles à deux autres égards. Premièrement, pour les États Membres qui souhaitent élargir l'accès aux compétences techniques de l'ONUDI et, deuxièmement, pour encourager une meilleure cohérence du système des Nations Unies au niveau des pays sous l'égide du PNUD.

44. *Une approche efficace pour tirer parti des compétences nationales.* Les comptoirs de l'ONUDI se sont révélés être un bon investissement dans les capacités nationales et une approche efficace pour tirer parti de compétences nationales de haut niveau. Un processus de recrutement professionnel et transparent a permis de sélectionner les chefs des opérations de l'ONUDI qui se sont avérés très utiles pour renforcer la présence de l'Organisation dans les pays et pour faciliter l'accès des secteurs public et privé aux services consultatifs et spécialisés couverts par l'Accord. Pour assurer l'efficacité de l'approche, il est indispensable que les autorités nationales comprennent bien et acceptent les avantages d'une

représentation technique nationale, d'une approche ouverte du PNUD facilitant la participation des équipes de pays des Nations Unies et d'un appui technique et fonctionnel efficace de l'ONUDI.

45. *Une approche financièrement intéressante.* Les comptoirs de l'ONUDI, avec pour effectif un chef des opérations au niveau national, semblent être une formule financièrement intéressante pour la présence de l'Organisation dans un certain nombre de pays, par rapport à un représentant dans le pays, doté de toutes les attributions. Les profils techniques des chefs des opérations et des représentants dans les pays sont similaires (à l'exception de la représentation officielle). Néanmoins, le coût d'un représentant dans le pays est estimé à 350 000 dollars par an (y compris les dépenses du personnel d'appui et du bureau) contre 100 000 dollars par an pour un chef des opérations. Bien que l'adoption de l'une ou l'autre formule présente des avantages et des inconvénients, les comptoirs de l'ONUDI sembleraient être une alternative plus attrayante pour renforcer la représentation hors Siège de l'ONUDI. Compte tenu de sa valeur ajoutée avérée et potentielle, cette formule constitue en tout état de cause une bonne alternative à l'absence totale de représentation.

46. *L'Accord et sa stratégie d'application doivent être réexaminés.* L'Accord lui-même doit être réexaminé afin de répondre aux insuffisances susmentionnées en ce qui concerne sa conception et les deux organismes doivent élaborer une stratégie d'application efficace en vue de remédier aux insuffisances dans ce domaine signalées plus haut dans la section sur les questions clés relatives à l'application de l'Accord et de veiller à la poursuite efficace et effective des activités.

47. *Une nouvelle approche de la viabilité financière des comptoirs s'impose d'urgence.* L'équipe d'évaluation estime que la stratégie financière des comptoirs prévue dans l'Accord est non seulement irréaliste, tel qu'indiqué au paragraphe 37 ci-dessus, mais également inadaptée dans la mesure où elle ne propose pas de solutions ni d'options à long terme pour leur financement au terme de la phase pilote de deux ans.

Recommandations

48. Cette section présente de manière exhaustive les recommandations du rapport principal. Ces recommandations sont destinées à être examinées par les directions des organisations concernées et, à terme, par les organes directeurs en ce qui concerne les questions financières et politiques. Elles devraient être examinées conjointement avec les réponses des directions des deux organisations ou séparément.

Recommandation 1. Poursuivre l'application avec des ajustements et une approche progressive

49. Poursuivre l'application de l'Accord pendant la période initiale prévue de cinq ans. Des améliorations et des ajustements majeurs devraient toutefois être apportés à l'approche d'application et un mécanisme de gestion conjointe plus efficace devrait être mis en place. Les questions financières et de viabilité devraient être réexaminées.

50. Les deux organismes devraient examiner la poursuite de l'application de l'Accord au-delà de sa nature bilatérale et l'aligner sur les réponses qu'elles apportent respectivement aux initiatives nouvelles et naissantes de réforme du système des Nations Unies au niveau des pays.

51. Afin de surmonter les rigidités rencontrées dans l'application de l'Accord, les parties devraient envisager soit de le réviser soit d'y ajouter un appendice opérationnel pour guider son application future et apporter des réponses aux questions soulevées dans la présente évaluation. L'équipe d'évaluation recommande de choisir la deuxième option qui est moins légaliste, plus opérationnelle et qui peut être mise en œuvre plus rapidement et plus facilement. Quelle que soit l'approche adoptée, le document qui en résultera devrait être un document évolutif qui peut être adapté en fonction des circonstances⁵.

52. Le nouveau document devrait définir clairement la forme de coopération envisagée sur les questions qui figuraient dans l'Accord mais qui n'étaient pas suffisamment claires et/ou qui n'ont pas été mises en œuvre, en particulier:

- a) Clarté conceptuelle et complémentarités des programmes dans le domaine de l'expansion du secteur privé;
- b) Synergies claires entre les deux principales composantes de l'Accord;
- c) Modalités de programmation conjointe dans tous les domaines couverts par l'Accord, y compris l'identification et la formulation des programmes et des projets, et l'affectation des fonds;
- d) Coopération conjointe au niveau des pays pour mobiliser des ressources sous la direction des gouvernements concernés, sensibilisation conjointe de haut niveau et mobilisation de fonds dans les capitales des donateurs;
- e) Définition claire d'une stratégie opérationnelle conjointe (voir recommandation détaillée ci-après);
- f) Prévision d'une évaluation complète vers la fin de la période de cinq ans couverte par l'Accord.

53. Il faudrait adopter une approche progressive comprenant les étapes suivantes:

- a) Maintenir les opérations des comptoirs établis dans les 13 pays pilotes et mettre en place les deux derniers comptoirs prévus pour la période pilote. Dans le cadre de la clarification des termes de l'Accord, prévoir que le PNUD couvre les dépenses d'appui des comptoirs de l'ONUDI pour une période de deux ans à compter de leur date d'ouverture;
- b) Poursuivre l'action entreprise pour transformer progressivement les centres de liaison de l'ONUDI existants en comptoirs de l'ONUDI, et ce, en pleine consultation avec les pays hôtes, le PNUD et conformément aux recommandations de l'évaluation;

⁵ Aux termes de l'article 5.3.c de l'Accord, l'ONUDI peut, sur la base des conclusions de l'évaluation et en consultation avec le PNUD, soit élargir le réseau de ses comptoirs à d'autres pays, soit modifier l'approche ou les arrangements, soit prolonger la durée de la phase pilote.

c) Compte tenu de leur valeur déjà avérée indiquée dans l'évaluation, élargir graduellement le réseau de comptoirs de l'ONUDI sous réserve de la disponibilité de fonds et de la mise en place des mécanismes de gestion recommandés. Toute décision concernant l'élargissement devrait tenir compte en premier lieu des intérêts du pays destinataire et du bureau de pays qui accueillera le comptoir. L'objectif ambitieux d'établir des comptoirs dans 50 pays devra éventuellement être revu.

54. Afin de faciliter la poursuite des opérations des comptoirs et de tirer les bénéfices des investissements réalisés à ce jour, les critères concernant la fermeture des comptoirs ne devraient tenir aucun compte de la clause d'autofinancement énoncée dans l'Accord mais se fonder principalement sur les intérêts des pays destinataires et la volonté du bureau de pays de continuer à accueillir le comptoir.

55. Il faut continuer non seulement de mettre l'accent sur les programmes conjoints d'expansion du secteur privé mais aussi de promouvoir d'autres domaines de coopération importants, tels que l'énergie et l'environnement qui figurent déjà dans l'Accord sans qu'aucune suite ne leur ait été donnée à ce jour.

Recommandation 2. Élaborer un arrangement viable pour le financement des comptoirs de l'ONUDI

56. L'ONUDI devrait élaborer un arrangement de financement viable pour une période allant au-delà de la phase pilote de deux ans afin d'assurer la viabilité et l'expansion des comptoirs. Pour appuyer cette stratégie de financement, le PNUD devrait s'engager à financer les programmes au niveau des pays en tenant compte des priorités plus larges de leurs besoins.

57. Pour financer les dépenses de fonctionnement au terme de la phase pilote, les possibilités suivantes existent et elles peuvent être appliquées individuellement ou en combinaison.

a) ONUDI:

- i) Prise en charge des dépenses de fonctionnement au titre des budgets ordinaires de l'ONUDI;
- ii) Affectation des dépenses d'appui résultant de l'exécution des programmes de l'ONUDI. Pour déterminer les coûts et les recettes de compensation, le Siège de l'ONUDI doit clairement identifier les projets qui résultent des activités des comptoirs de l'ONUDI et déduire des comptes une partie des recettes correspondantes et les bureaux de pays du PNUD doivent déterminer les dépenses effectives liées au fonctionnement des comptoirs par pays;
- iii) Réduire les postes de représentants de l'ONUDI dans les pays et réaffecter les ressources aux comptoirs.

b) Autres partenaires:

- i) Contributions volontaires accrues en faveur du PNUD et de l'ONUDI, sur le modèle de la contribution belge au PNUD;
- ii) Initiatives de réforme du système des Nations Unies pour financer la coordination au niveau national;

- iii) Partage des coûts avec les pays accueillant les comptoirs;
- iv) Contributions nationales du PNUD en fonction des programmes ou projets élaborés.

Recommandation 3. Poursuivre la coopération au titre du Plan-cadre pour l'expansion du secteur privé

58. Poursuivre la coopération au titre du Plan-cadre pour l'expansion du secteur privé sous réserve de l'amélioration des modalités de programmation conjointe et de la confirmation de l'engagement en faveur du partage des connaissances et de la participation de l'ONUDI à l'expansion du secteur privé et à d'autres réseaux de connaissances utiles pour l'Accord.

59. Les deux organisations devraient allouer des ressources suffisantes pour l'exécution d'une analyse détaillée des pays qui servira de base pour l'élaboration efficace de programmes.

60. Avant d'examiner un éventuel élargissement des programmes conjoints d'expansion du secteur privé, il faut donner la priorité absolue aux efforts conjoints de mobilisation de ressources au niveau mondial prescrits dans le Plan-cadre mais qui n'ont pas été mis en œuvre⁶. En outre, les organisations partenaires devraient explorer la possibilité d'établir un fonds d'affectation spéciale conjoint. Dans chaque pays faisant l'objet d'une programmation, la mobilisation de ressources au niveau national devrait se faire sous la direction du Coordonnateur résident.

Recommandation 4. Définir une stratégie d'application conjointe

61. Établir un groupe ou un mécanisme formel de gestion conjointe qui sera chargé de gérer l'application continue de l'Accord et du Plan-cadre, notamment en ce qui concerne le suivi, l'identification, la résolution de problèmes opérationnels en relation avec l'Accord et le Plan-cadre et l'application des recommandations de modifications mutuellement convenues. Dans un premier temps, il sera chargé de donner suite aux recommandations énoncées dans la présente évaluation et approuvées par les directions des deux organisations. Chaque organisation devrait désigner un coordinateur qui sera chargé de l'ensemble de l'Accord. La nature précise de ce mécanisme devra être élaborée à l'issue d'intenses consultations entre les organisations partenaires.

62. À l'échelon des pays, des arrangements de travail devraient être établis en bonne et due forme en consultation avec le Représentant résident du PNUD en vue de définir les responsabilités mutuelles spécifiques (priorités de programmation, participation des équipes de pays des Nations Unies, mobilisation des ressources, appui technique et opérationnel, etc.). Même s'ils sont axés sur les conditions et exigences spécifiques des pays, les arrangements nationaux ne devraient pas être des arrangements de circonstance mais être élaborés conformément à la modalité de coopération cohérente générale établie par l'Accord.

⁶ Voir l'article 6.1.1: Au niveau mondial: Présentation conjointe de l'initiative aux sièges des principaux donateurs potentiels; et mobilisation conjointe de fonds pour des activités spécifiques, notamment la conception des programmes de pays et l'exécution des activités mentionnées au paragraphe 4.5. ci-dessus.

Recommandation 5. Mesures recommandées pour l'ONUDI

63. Poursuivre l'application de l'Accord dans le cadre de la stratégie générale d'entreprise de l'ONUDI concernant les partenariats avec les organismes des Nations Unies dans l'élaboration de programmes dans les pays, ainsi que les réponses de ces organismes aux initiatives de réforme du système des Nations Unies. À cette fin, il faudra faire des choix à moyen et à long terme sur les modalités les mieux adaptées et les plus financièrement réalistes et les diverses possibilités de renforcer la présence au niveau national (bureaux régionaux, bureaux de pays, comptoirs de l'ONUDI). Les questions concernant le choix de la représentation, la catégorie du personnel affecté au niveau national (international ou national), le niveau d'autorité, la fourniture de services d'appui technique rationalisés, la délégation de la gestion et le séquençage des programmes et des initiatives nationales, etc. doivent être au centre de l'attention de la direction à mesure que les situations évoluent.

64. Incorporer les chefs des opérations de l'ONUDI dans l'organigramme général de l'Organisation et les intégrer pleinement dans le Cadre de gestion des ressources humaines et d'autres documents d'orientation et instructions administratives. Renforcer le mécanisme de coordination hors Siège en vue de garantir un contrôle et un suivi appropriés des plans de travail des comptoirs et d'améliorer l'appui technique et les flux d'information entre le Siège et les bureaux régionaux, d'une part, et les comptoirs, d'autre part.

65. Examiner les questions concernant les liens:

a) Définir clairement les lignes de hiérarchie et de supervision dans le lien entre les comptoirs de l'ONUDI et les Représentants résidents du PNUD;

b) Définir clairement les liens administratifs et techniques, et de hiérarchie entre les comptoirs et le Siège de l'ONUDI et, dans le contexte de la nouvelle politique de mobilité sur le terrain de l'ONUDI, les bureaux régionaux;

c) Définir clairement le lien entre les programmes intégrés, les projets autonomes et les programmes conjoints et le rôle d'appui des chefs des opérations de l'ONUDI, à l'appui de toutes ces modalités d'exécution des activités de coopération technique.

66. Examiner la délégation progressive de pouvoirs administratifs et financiers et la responsabilité des chefs des opérations de l'ONUDI dans le cadre d'une politique uniforme (contrairement aux pratiques ponctuelles actuellement en vigueur). Fournir des fonds de départ pour la programmation et les activités consultatives et clarifier la question du rôle de chef de file de l'élaboration et de l'exécution de programmes au niveau national (programmes conjoints et programmes intégrés).

67. Tenir compte des incidences financières de l'expansion graduelle des comptoirs de l'ONUDI dans le programme et les budgets de l'exercice 2008-2009.

Recommandation 6. Mesures recommandées pour le PNUD

68. Poursuivre l'application de l'Accord sur la base d'un engagement renouvelé en faveur de son application et dans le cadre de la stratégie générale d'entreprises du PNUD concernant les partenariats avec les organismes des Nations Unies dans

l'élaboration de programmes dans les pays, ainsi que les réponses de ces organismes aux initiatives de réforme du système des Nations Unies.

69. Améliorer les arrangements de communication entre les sièges et les pays. Formuler des instructions claires pour les Représentants résidents du PNUD, définissant clairement les responsabilités et obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord, en particulier en ce qui concerne la programmation conjointe, la mobilisation conjointe de ressources, la participation des chefs des opérations de l'ONUDI aux équipes de pays des Nations Unies, le suivi et les évaluations axés sur les résultats, en vue de mieux faire connaître les objectifs et les avantages de l'Accord.

70. Conformément à l'Accord, initier un échange de connaissances et l'établissement de réseaux avec les partenaires de l'ONUDI afin qu'ils puissent accéder et participer aux réseaux de connaissances pertinents du PNUD, et diffuser des informations sur l'expérience et l'expertise des deux organismes par des circuits et des réseaux de communication partagés.

71. Examiner la possibilité de constituer des équipes conjointes ONUDI-PNUD pour l'expansion du secteur privé, qui seraient basées dans les centres régionaux du PNUD, en particulier en Afrique où une coopération existe déjà. Cette possibilité a été évoquée dans l'Accord de coopération mais n'a jamais été explorée.

Perspectives au-delà de l'Accord

72. Dans l'esprit de la réforme des Nations Unies, l'Accord est un nouveau modèle de coopération interinstitutions et de représentation hors Siège avec l'établissement de comptoirs de l'ONUDI dans les bureaux de pays du PNUD. La phase pilote confirme la faisabilité d'un partenariat stratégique entre un organisme spécialisé de taille moyenne comme l'ONUDI, qui cherche à renforcer sa représentation hors Siège de manière efficace et économique, et le PNUD.

73. La phase pilote a également montré que l'on peut faire excellent usage des compétences techniques nationales de haut niveau pour investir dans les capacités nationales et en tirer parti.

74. Il est trop tôt pour tirer des conclusions finales sur la possibilité d'appliquer ce nouveau modèle à d'autres organismes. L'Accord peut toutefois avoir des incidences au-delà de l'ONUDI et du PNUD comme un modèle possible d'arrangements d'accueil d'organismes des Nations Unies n'ayant pas de représentation hors Siège. À cet égard, quelques nouvelles leçons organisationnelles ont été tirées, qui peuvent être utiles au-delà de l'ONUDI et du PNUD.

75. Ces leçons sont les suivantes:

a) Les facteurs déterminants du succès ont été une tradition de coopération, des priorités partagées ainsi qu'un engagement et une vision stratégique au plus haut niveau;

b) L'intérêt continu des parties prenantes et les orientations formulées par les États Membres sont essentiels pour lancer et maintenir le rythme du processus de coopération. Toutefois, l'expérience à ce jour montre que la coopération n'entraîne pas automatiquement un soutien financier;

c) L'innovation et le changement ne s'obtiennent pas gratuitement mais requièrent des ressources. Les politiques financières rigides amoindrissent les chances de succès. Les avantages potentiels pour le pays et pour les organisations participantes dépassent de loin la valeur monétaire et financière des projets et programmes générés. Limiter l'ambition à la génération de revenus pour les organismes grâce aux dépenses de programmation et d'appui risque de restreindre les autres avantages pour le pays (conseils, accès aux connaissances, mise en réseau, etc.);

d) Malgré les rigidités organisationnelles, une collaboration au niveau national peut rompre les barrières qui existent entre différentes cultures organisationnelles, lever les incompréhensions et susciter un soutien plus efficace de deux organisations aux pays.
