



Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Distr. générale
8 septembre 2009
Français
Original: anglais

Conférence générale

Treizième session

Vienne, 7-11 décembre 2009

Point 15 de l'ordre du jour

Accord de coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement

Accord de coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement. Résumé analytique de l'évaluation finale conjointe

Conformément à la décision IDB.32/Dec.6 d) vi), le présent document rend compte de l'évaluation de l'accord de coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. But, objectif et champ d'application	2
II. Méthodologie	2
III. Limitations et difficultés	3
IV. Principales constatations	4
V. Conclusions	5
VI. Recommandations	7
VII. Enseignements tirés	8

Pour des raisons d'économie, le présent document a été tiré à un nombre limité d'exemplaires. Les représentants sont priés de bien vouloir apporter leur propre exemplaire aux réunions.



I. But, objectif et champ d'application

1. Le présent rapport d'évaluation est le fruit d'une évaluation finale conjointe de l'accord de coopération entre le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), signé le 23 septembre 2004 pour une période de cinq ans. L'évaluation a été entreprise en réponse à la demande du Conseil du développement industriel de l'ONUDI. L'évaluation a pour objectif de présenter des éléments d'information et des conclusions concernant les résultats passés ainsi que de recommander des mesures à prendre par les deux institutions à l'avenir. Les conclusions et les recommandations de l'évaluation seront présentées au Conseil d'administration du PNUD lors de sa deuxième session ordinaire de 2009 ainsi qu'à la Conférence générale de l'ONUDI en décembre 2009*.

2. L'évaluation visait à déterminer dans quelle mesure les activités menées au titre de l'accord sont parvenues à réaliser les buts spécifiés dans l'accord. La présente évaluation finale fait fond sur l'évaluation conjointe à mi-parcours de 2006, tout en mettant essentiellement l'accent sur la période 2006-2009. Elle a été menée conjointement de mars à juillet 2009 par le Bureau de l'évaluation du PNUD et le Groupe de l'évaluation de l'ONUDI, et exécutée par deux consultants indépendants avec le concours des bureaux de l'évaluation du PNUD et de l'ONUDI.

3. L'évaluation porte sur les deux éléments de l'accord de coopération: les "comptoirs de l'ONUDI" et les "programmes conjoints d'expansion du secteur privé". Elle examine la pertinence, l'efficacité, l'efficacé et la viabilité de l'accord de coopération, y compris le processus d'exécution et les progrès accomplis dans la réalisation des résultats escomptés.

4. La présente évaluation ne couvre pas les résultats des projets et programmes de l'ONUDI/PNUD en matière de développement. Il ne s'agit pas d'une évaluation de projets, ni d'une évaluation des résultats obtenus par les différents chefs des opérations de l'ONUDI. L'évaluation porte plutôt sur les résultats institutionnels liés à la réalisation des objectifs de l'accord de coopération.

II. Méthodologie

5. Compte tenu des résultats de l'évaluation à mi-parcours, une méthode mixte (quantitative et qualitative) a été jugée nécessaire. L'évaluation comprenait les éléments clefs suivants: a) recherche de base et examen sur dossiers; b) cartographie et analyse des parties prenantes; c) collecte de données de sources primaires et secondaires, y compris des missions de validation sur le terrain et des visites aux sièges des deux institutions; et d) analyse et corroboration de données.

6. La recherche de base et l'examen sur dossiers ont été menés pour comprendre pleinement le contexte de l'accord et concevoir l'évaluation. Pour les données primaires, des partenaires ont été identifiés parmi les gouvernements, les donateurs bilatéraux, le secteur privé et les organisations de la société civile. Dans le cas des

* Le rapport d'évaluation complet sera publié en tant que document de séance de la Conférence générale.

données secondaires, on a choisi des membres du personnel du PNUD et de l'ONUDI (aux sièges et dans les pays pilotes), ainsi que des équipes de pays des Nations Unies (chefs d'organisation des Nations Unies).

7. La collecte de données comprenait les opérations suivantes: a) examen sur dossiers et analyse de documents; b) interviews semi-structurées aux sièges et dans cinq pays sélectionnés pour les missions de validation; et c) enquêtes visant certaines parties prenantes, y compris une auto-évaluation pour les chefs des opérations de l'ONUDI (personnel des comptoirs de l'ONUDI).

8. Des missions ont été organisées sur le terrain dans les cinq pays retenus à cet effet, avant tout pour valider les résultats des interviews aux sièges et ceux de l'examen sur dossiers. Les cinq pays étaient les suivants: Arménie, Bolivie (État plurinational de), République démocratique populaire lao, Nicaragua et Rwanda.

9. Les vues exprimées par le personnel de chaque institution ont été corroborées par celles exprimées par d'autres organisations, des données de fait émanant d'homologues nationaux et des preuves documentaires.

III. Limitations et difficultés

10. Dans l'accord figurent des asymétries structurelles qui ont aussi un impact sur la méthodologie de cette évaluation. Les asymétries les plus importantes ont trait aux différences existant entre les ressources financières et humaines disponibles ainsi qu'aux arrangements en matière de programmation des deux organisations. Le PNUD intervient dans 166 pays et sa structure est très décentralisée. Son principal mode d'intervention repose sur l'exécution nationale¹. Le réseau extérieur de l'ONUDI comprend 16 bureaux de pays et 12 bureaux régionaux². Les arrangements en matière de programmation sont essentiellement déterminés au siège. Le principal mode d'intervention de l'ONUDI repose donc sur l'exécution directe.

11. Ces asymétries ont donné lieu à des différences du point de vue des avantages immédiats et potentiels de l'accord, ce qui a eu une incidence sur le niveau d'intérêt porté par chacune des organisations à l'exécution efficace de l'accord. Les enjeux sont nettement plus élevés pour l'ONUDI que pour le PNUD, en particulier concernant l'expansion de sa présence sur le terrain. L'information et les connaissances sur le fonctionnement des comptoirs de l'ONUDI sont essentiellement fournies par les sources de l'ONUDI et le personnel de l'ONUDI, respectivement. Les connaissances du PNUD sur les comptoirs de l'ONUDI sont plutôt limitées, plus particulièrement au siège. De ce fait, cette évaluation utilise plus fréquemment les sources de données de l'ONUDI. L'équipe de l'évaluation en a tenu compte et s'est efforcée d'éliminer les distorsions éventuelles dans les réponses.

¹ Les programmes régionaux et mondiaux sont supervisés directement par le siège; ceux-ci ne représentent toutefois qu'une fraction des dépenses du PNUD.

² En outre, l'ONUDI élargit sa présence par l'intermédiaire de 34 centres nationaux pour une production plus propre, 19 bureaux de promotion des investissements et de la technologie et 9 centres de technologie.

IV. Principales constatations

12. Certes les objectifs de l'accord de coopération demeurent importants, mais il a perdu sa pertinence en tant qu'une enceinte pour la programmation conjointe, en particulier compte tenu des directives du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). En revanche, il demeure nécessaire de disposer d'accords opérationnels définissant l'appui administratif et logistique à apporter aux comptoirs de l'ONUDI.

Constatations: les comptoirs de l'ONUDI

13. L'expansion de la représentation extérieure de l'ONUDI revêt une importance croissante pour elle, alors que pour le PNUD, les comptoirs de l'ONUDI présentent un intérêt limité. Le recours par les comptoirs de l'ONUDI au personnel local est une solution convenable et bien indiquée. Cependant, il existe un déséquilibre entre les nombreuses tâches confiées aux chefs des opérations de l'ONUDI et les moyens offerts pour les exécuter.

14. L'ONUDI sera représentée dans 46 pays d'ici à la fin de 2009 – grâce à l'accord – soit une expansion de plus de 50 % de sa présence dans les pays. Les administrations nationales et d'autres partenaires de développement apprécient généralement le rôle effectif ou potentiel que jouent les comptoirs de l'ONUDI en tant que conseillers en matière de développement industriel durable. Les comptoirs de l'ONUDI participent normalement à l'action des équipes de pays des Nations Unies et contribuent aux processus du bilan commun de pays et du PNUAD ainsi qu'à l'élaboration de nouveaux projets de l'ONUDI. Cependant, la mise en place de comptoirs de l'ONUDI ne se traduit pas automatiquement par la prestation accrue des services de l'ONUDI ni par une articulation plus importante ou plus efficace avec les processus nationaux de planification et de gestion du développement.

15. Les comptoirs de l'ONUDI contribuent de manière inégale à l'exécution des projets. Ils se heurtent à plusieurs obstacles, notamment le pouvoir de prise de décision limité, la communication coûteuse en temps avec le siège par l'intermédiaire des bureaux régionaux de l'ONUDI, les ressources humaines limitées, le manque d'accès aux outils de technologie de l'information de l'ONUDI pour la planification des ressources, et la clarification incomplète des responsabilités des chefs des opérations de l'ONUDI dans le domaine de la mise en œuvre de programmes.

16. Dans certains pays, le coût du comptoir de l'ONUDI est élevé par comparaison avec le volume des activités. Comme on l'a vu au chapitre 3.2.3 du rapport complet sur l'efficacité des comptoirs de l'ONUDI, le volume des activités ne représente qu'un critère parmi plusieurs autres, et il n'a de valeur indicative que pour l'une des fonctions de base d'un comptoir de l'ONUDI, consistant à appuyer l'exécution des projets. Le comptoir de l'ONUDI doit jouer d'autres rôles importants, par exemple, celui qui consiste à donner des conseils aux gouvernements, participer au processus du PNUAD et contribuer à renforcer le bureau de pays des Nations Unies. Un comptoir se justifie en fonction des tâches précises qu'il accomplit dans un pays donné au cours d'une période donnée. Une simple comparaison des coûts et du volume des activités ne suffit pas pour déterminer la justification à long terme d'un comptoir de l'ONUDI dans un pays donné.

Constatations: les programmes conjoints d'expansion du secteur privé

17. Du fait de l'apparition de plusieurs initiatives de financement conjoint de programmes et des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la réforme de l'Organisation des Nations Unies, l'accord de coopération est devenu, dans une large mesure, superflu pour ce qui est des programmes conjoints d'expansion du secteur privé.

18. Il a été établi que le choix des pays cibles n'a pas eu de répercussions sur les difficultés rencontrées au cours de l'exécution des programmes et sur les cas d'échec. Les politiques nationales de tous les pays d'accueil visés par l'accord considéraient la création des emplois et celle des revenus comme étant des domaines prioritaires.

19. La coopération n'a pas abouti à l'expansion et au renforcement de l'incidence des programmes de développement du secteur privé. Deux projets seulement issus des activités initiales de programmation commune ont franchi la phase de l'élaboration pour atteindre celle de l'exécution (la République démocratique populaire lao et le Rwanda). Dans un cas comme dans l'autre, seule une petite fraction du budget initial a pu être mobilisée.

20. Rien n'a permis d'établir que les programmes conjoints avaient eu pour effet d'élargir la coordination interinstitutions en matière d'expansion du secteur privé: ce résultat a été obtenu grâce à la présence des comptoirs de l'ONUDI. Dans la majorité des pays, les chefs des opérations de l'ONUDI participaient en qualité de membres des équipes d'élaboration des projets conjoints et jouaient un rôle de premier plan en favorisant la prise en compte des conditions locales par les projets, grâce à la participation de partenaires et autres acteurs concernés.

V. Conclusions

21. L'accord de coopération signé en 2004 avait fait preuve de clairvoyance, en s'intéressant, dès le départ, aux questions de renforcement de la cohérence de l'action du système³, mais il n'a pas pleinement tenu compte des conditions existant au niveau des pays ni des modalités de collaboration interinstitutions en vigueur, et plus particulièrement des modalités de programmation conjointes, proposées par le Bureau de la coordination des activités de développement des Nations Unies (DOCO).

22. Le partenariat a raté l'occasion de tirer parti de la possibilité d'associer d'autres organisations des Nations Unies intervenant dans le domaine de l'expansion du secteur privé.

23. Les asymétries systémiques des arrangements en matière de programmation ont constitué un défi de taille à la réussite de la mise en œuvre de l'accord de coopération.

24. La priorité accordée par l'accord à un domaine de coopération particulièrement difficile posait un défi supplémentaire.

³ Le rapport "Unis dans l'action" du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies établi par le Secrétaire général a été publié en novembre 2006.

25. En tant que mesure d'incitation à la programmation conjointe, l'accord de coopération a eu un intérêt et une efficacité limités.

Les comptoirs de l'ONUDI

26. Le rôle central du PNUAD dans le système des Nations Unies au niveau des pays et les progrès accomplis dans la cohérence de l'action du système renforcent la pertinence d'une présence de l'ONUDI sur le terrain, et de la poursuite de sa participation aux équipes de pays des Nations Unies, conformément à l'examen triennal complet de 2008. L'accord de coopération a permis à l'ONUDI de réaliser son objectif de renforcement de sa présence sur le terrain pour mieux aider les pays. Par contre, l'avantage pour le PNUD consistant à renforcer sa capacité à contribuer à l'expansion du secteur privé par le biais de la collaboration semble avoir été minime.

27. Plusieurs comptoirs de l'ONUDI ont montré que la stratégie d'établissement de comptoirs est efficace. Toutefois, ce ne sont pas tous les comptoirs de l'ONUDI qui ont apporté un plus au pays de programme. Il aurait été indiqué que l'ONUDI mette en place un mécanisme d'évaluation des résultats des comptoirs, ce qu'elle n'a pas fait.

28. L'objectif ambitieux de l'ONUDI d'élargir à 80 pays sa présence sur le terrain au moyen de l'accord de coopération n'a pas été atteint et semble peu réaliste, à moins que son siège ne renforce sa capacité de mise œuvre de la coopération technique.

29. Comme on l'a fait remarquer plus haut, le coût du comptoir de l'ONUDI est élevé en comparaison du volume des activités (exécution du programme) dans certains pays. Cependant, on ne saurait déterminer le ratio approprié entre le coût d'un comptoir de l'ONUDI et le volume de ses activités (exécution du programme) qu'en fonction de chaque pays, compte tenu de l'importance relative de chacune des fonctions de base attribuées au comptoir. Les dispositions logistiques consistant à héberger les comptoirs de l'ONUDI dans les locaux du PNUD ont été bénéfiques.

Programme conjoint d'expansion du secteur privé

30. L'initiative consistant à adopter une démarche coordonnée pour contribuer à l'expansion du secteur privé constituait une réponse novatrice aux recommandations du rapport *Libérer l'entrepreneuriat* de la Commission du secteur privé et du développement.

31. Le volet expansion du secteur privé de l'accord n'a obtenu aucun résultat.

32. En raison de l'absence de procédures et de directives opérationnelles précises pour la mise en œuvre de l'accord au niveau des pays, chaque organisation a procédé conformément à son propre mode opératoire, ce qui a freiné la programmation conjointe et la mobilisation de fonds pour l'expansion du secteur privé.

33. Les avantages comparatifs du PNUD et de l'ONUDI en matière de contribution à l'expansion du secteur privé ne sont pas évidents pour les gouvernements et les donateurs; pas plus que les synergies entre les deux organisations œuvrant de concert à l'expansion du secteur privé.

34. Des fonds d'affectation spéciale, comme le Fonds pour la réalisation des ODM et le Fonds d'affectation spéciale pour la sécurité humaine, incitent davantage les organisations du système des Nations Unies à collaborer efficacement que les accords de coopération bilatérale.

VI. Recommandations

35. *Recommandation 1.* Conformément aux initiatives de réforme des Nations Unies, les accords bilatéraux entre les organisations des Nations Unies participant au développement du secteur privé devraient donner la place à une approche sectorielle à l'échelle du système, faisant intervenir tous les organismes concernés, afin de consolider la coordination, la cohérence et les synergies.

36. *Recommandation 2.* Tant qu'un principe de coopération à l'échelle du système n'est pas mis au point, l'accord de partenariat en vigueur entre l'ONUDI et le PNUD devrait être remplacé par un protocole d'accord définissant les dispositions opérationnelles et administratives au niveau des pays, notamment des dispositions concernant les comptoirs de l'ONUDI. Le protocole d'accord doit fournir un cadre institutionnel de coopération et faciliter la collaboration entre les parties.

Comptoirs de l'ONUDI

37. *Recommandation 3.* L'expansion des comptoirs de l'ONUDI doit être en phase avec les capacités techniques, humaines et financières du Siège de l'ONUDI, afin que celui-ci soit en mesure de fournir l'appui nécessaire et de répondre efficacement aux demandes accrues d'assistance technique entraînées par les nouveaux comptoirs de l'ONUDI.

38. *Recommandation 4.* L'ONUDI doit adopter un mécanisme transparent de sélection et d'évaluation pour orienter l'expansion de sa présence dans les pays grâce à l'application du principe de comptoir, et suivre les progrès accomplis dans la réalisation des résultats escomptés. L'expansion des comptoirs doit notamment tenir compte des facteurs suivants:

- a) Niveau de l'intérêt manifesté par le gouvernement et le secteur privé et de la demande émanant d'eux;
- b) Alignement sur le PNUAD;
- c) Volume préexistant substantiel et tendance du portefeuille de l'ONUDI; et
- d) Possibilités de financement pour les projets de l'ONUDI.

39. *Recommandation 5.* L'ONUDI doit effectuer une étude de faisabilité en fonction des critères ci-dessus, avant de réaliser tout nouvel investissement pour mettre en place un comptoir de l'ONUDI, afin de limiter le risque d'échec.

40. *Recommandation 6.* Les comptoirs existants de l'ONUDI doivent faire l'objet d'une évaluation annuelle, comme indiqué plus haut, effectuée par un groupe comprenant des représentants des différents services de l'ONUDI.

41. *Recommandation 7.* Étant donné les capacités limitées des comptoirs de l'ONUDI, il y a lieu de fixer des priorités pour chaque pays concernant les fonctions

qui doivent occuper une place prédominante. Il faudrait non seulement fixer les priorités mais aussi clarifier le rôle, au plan interne comme externe, du chef des opérations de l'ONUDI, habilité par l'ONUDI. Compte tenu de la situation particulière de chaque pays, l'équipe recommande de recourir à deux modalités différentes de dotation en effectif pour les comptoirs (voir tableau 5.1.9 du rapport complet). Les comptoirs bien établis, ou les comptoirs dans les pays qui ont un important portefeuille de l'ONUDI, devraient être gérés par les directeurs nationaux de pays de l'ONUDI. Les nouveaux comptoirs de l'ONUDI, ou les comptoirs dans les pays qui ont un portefeuille modeste de l'ONUDI, devraient être gérés par des représentants assistants. Le titre de "chef des opérations de l'ONUDI" prête à confusion et ne doit plus être utilisé.

Programmes conjoints d'expansion du secteur privé

42. *Recommandation 8.* Le volet programmes conjoints d'expansion du secteur privé de l'accord de coopération ne devrait pas être renouvelé après expiration de la période initiale de cinq ans. Il est établi que d'autres facteurs comme le renforcement du processus de réforme de l'Organisation des Nations Unies au niveau des pays et de nouvelles modalités d'aide, telles que le Fonds de réalisation des OMD, offrent des mesures d'incitation plus efficaces pour la coordination et la coopération envisagées dans l'accord.

43. *Recommandation 9.* Le PNUD et l'ONUDI devraient toutes deux éviter d'établir une division mondiale du travail trop rigide dans le domaine du développement du secteur privé. La situation de chaque pays est différente et bon nombre d'entre eux pourraient avoir besoin d'une division différente du travail, tirant parti de l'avantage comparatif différent (par exemple, l'expérience ou l'étendue du réseau) de chaque organisation dans tel ou tel pays.

44. *Recommandation 10.* Toutes les fois qu'elles entreprennent des projets conjoints (concernant l'expansion du secteur privé ou autre), les deux organisations devraient s'intéresser de près à la question des modalités d'exécution et de division du travail entre elles. Les modalités de DOCO doivent être prises en compte et les modalités convenues doivent figurer à l'avance dans le document de projet. Les modalités de mobilisation de fonds doivent aussi être arrêtées de commun à l'avance.

VII. Enseignements tirés

45. Le rôle pivot du PNUAD dans le système des Nations Unies au niveau des pays et les progrès accomplis dans l'initiative "Unis dans l'action" rendent de plus en plus importante la participation constante des institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies aux équipes de celles-ci. Bien que ne constituant pas une condition préalable, une présence permanente dans le pays facilite cette participation.

46. La proximité entre les institutions spécialisées des Nations Unies et le PNUD et d'autres organisations des Nations Unies partageant les mêmes locaux ("Maison des Nations Unies") est avantageuse pour les institutions spécialisées et l'équipe de pays des Nations Unies dans l'ensemble. Elle facilite la collaboration et permet la mise en commun des services d'administration et l'appui logistique.

47. L'option consistant, dans le cas des institutions spécialisées des Nations Unies qui ont une présence relativement modeste sur le terrain, à doter les bureaux de pays en personnel local et à les placer sous la direction des ressortissants des pays, constitue une solution pratique et économique en remplacement du recours au personnel international. La familiarité avec le contexte et les réseaux professionnels du pays peut présenter un avantage considérable.

48. L'initiative de deux organisations des Nations Unies de lever conjointement des fonds pour réaliser des projets conjoints n'a pas été concluante dans le cas de l'accord de coopération considéré. Les données de fait permettent de penser qu'il est peu probable qu'une telle solution donne les résultats escomptés à l'avenir. Cette improbabilité tient aux facteurs suivants: a) la tendance vers les activités de planification et de mobilisation de fonds menées conjointement à l'échelle du système des Nations Unies; b) la tendance vers l'accroissement de la part de l'aide publique au développement consacrée à l'appui budgétaire; et c) les mesures limitées d'incitation à lever conjointement des fonds lorsque les organisations se font concurrence dans le contexte de l'amenuisement des réserves de crédits consacrés à la coopération technique.

49. De nombreux acteurs interviennent dans le compartiment du développement du secteur privé, et la plupart des entités de grande envergure ont directement accès aux financements (de sources telles que l'Union européenne, la Banque mondiale et le Fonds international de développement agricole). Les organisations qui ne disposent pas de leurs propres ressources ne pourront pas avoir de demande et de possibilités de financement tant qu'elles n'offriront pas des compétences et des services spécialisés. C'est le cas de la plupart des organisations des Nations Unies.

50. Les asymétries systémiques des organisations qui concluent un accord doivent être prises en compte dans la conception de cet accord, par l'intermédiaire de dispositions bien précises. Les accords entre le PNUD et les organisations non résidentes qui visent à combiner les avantages de la présence du PNUD dans le pays et les compétences spécialisées basées au siège de l'organisation non résidente doivent veiller à associer convenablement les bureaux de pays du PNUD au processus d'élaboration de l'accord.