Obtention d’une masse critique pour assurer   
la réussite du développement

|  |
| --- |
| *Synthèse*  Le présent document poursuit le dialogue sur le financement du Plan stratégique pour la période 2014-2017, dans le cadre des paragraphes 39-47 de la résolution 67/226 sur l'examen quadriennal complet (QCPR) de l'Assemblée générale concernant la masse critique et les dialogues structurés pour le financement des activités de développement. Il s'appuie sur des débats qui ont eu lieu avec les membres du Conseil d'administration lors d'une consultation informelle conjointe qui s'est tenue le 19 décembre 2013 ainsi que sur des ateliers et des réunions informelles relatifs aux questions de financement qui se sont déroulés avec les délégués le 8 mai 2014, le 25 juin 2014 et le 24 juillet 2014.  Ce document prône une approche de la masse critique qui permettrait d'améliorer les *avantages*des financements globaux (réguliers et autres) dont dispose le PNUD, ce qui augmenterait la probabilité que l'organisation puisse respecter ses engagements au titre du Plan stratégique dans l'enveloppe prévue de 22,6 milliards de dollars US au titre du cadre intégré de résultats et de ressources (IRRF). Par conséquent, le concept exposé dans le présent document peut être décrit comme un concept de masse critique avancée (MC+). Il implique de passer d'une grande proportion de ressources, autres que les ressources de base, strictement réservées à des fins particulières à une proportion plus élevée de ressources de base destinées à une utilisation moins restrictive, ce qui permet un financement plus souple et plus prévisible du développement.  Ce document aborde la question de la masse critique, du point de vue institutionnel mais aussi sous l'angle des programmes, et conclut que la masse critique (MC+) de financements nécessaires pour respecter plus efficacement les engagements du Plan stratégique 2014-2017, oscille entre 11,9 et 13,9 milliards de dollars US.  Ce document propose que le Conseil accepte le principe tel qu'il est exposé et demande au PNUD de continuer à travailler sur la création de nouvelles modalités de financement qui permettraient aux financements d'évoluer en ce sens afin de faire en sorte que la masse critique de financement provienne de sources destinées à une utilisation moins restrictive pour le deuxième moitié de la période du Plan stratégique. |

**Table des matières**

*Chapitre*  *Page*

|  |  |
| --- | --- |
| I. Contexte | 2 |
| II. Concept de masse critique et principes communs | 3 |
| III. Implications de la masse critique de ressources en termes d'efficacité | 4 |
| IV. Application du concept de masse critique | 7 |
| V. Prochaines étapes | 8 |
| Annexe 1. Vue d'ensemble des ressources du PNUD pour la période 2008-2013 | 9 |
| Annexe 2. Estimation de la MC+ | 11 |

1. Contexte
2. Le présent document traite du concept de masse critique et de son rapport avec le financement du plan stratégique du PNUD pour la période 2014-2017 que le Conseil d'administration a approuvé dans sa décision 2013/27. En lien étroit avec cet objectif, dans sa décision 2012/1, le Conseil d'administration a « réaffirmé les principes d'admissibilité de tous les pays bénéficiaires sur la base des caractéristiques fondamentales des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, et de la capacité à répondre aux besoins de tous les pays bénéficiaires en fonction de leurs propres priorités en matière de développement ; et, dans ce contexte, souligné les principes des activités du Programme des Nations Unies pour le développement, à savoir la progressivité, l'impartialité, la transparence et la prévisibilité des courants de ressources à destination de tous les pays bénéficiaires, tel qu'énoncé dans la décision 2007/33... »
3. Dans ce contexte, le mandat du PNUD repose sur trois grands principes corrélés : prévisibilité, universalité et progressivité. Par prévisibilité, on entend la garantie de recevoir régulièrement, en quantité suffisante, les ressources qui constituent l'assise financière grâce à laquelle le PNUD peut affirmer son caractère multilatéral et universel. Le principe d'universalité est la garantie que tous les pays qui remplissent les conditions voulues peuvent bénéficier des ressources qu'il alloue au développement et des activités qu'il mène dans ce domaine. Le principe de progressivité veut que la majeure partie des ressources ordinaires affectées aux activités menées dans les pays de programme soit réservée aux pays à faible revenu et aux pays les moins avancés.
4. Les ressources que le PNUD reçoit régulièrement lui permettent de planifier ses activités, de mener une action stratégique et adaptée, de renforcer la responsabilité, la transparence et la surveillance, d'améliorer la cohérence et la coordination des Nations Unies et de fournir des services prévisibles et différenciés dans l'ensemble des pays de programme, en particulier dans les plus pauvres et les plus vulnérables.
5. Toutefois, il est clair que le PNUD est confronté à un défi majeur pour prioriser et déployer de manière rapide et stratégique des quantités suffisantes de ressources là où elles sont le plus nécessaires, en raison de l'érosion constante de la base des contributions annuelles des ressources régulières. Même si les ressources totales de l'organisation demeurent à peu près au même niveau, ce déséquilibre place une pression supplémentaire sur la plateforme de base du personnel, des systèmes et des services qui sont financés par les ressources de base et qui sont essentiels pour mener à bien le programme. Cette situation fait qu'il est plus difficile de s'assurer que des montants prévisibles et suffisants de ressources non affectées (régulières) sont facilement disponibles en vue d'être distribués, conformément aux principes énoncés au paragraphe 2, pour aider les pays de programme à se transformer. La problématique du présent document doit être envisagée dans ce cadre et selon l'aperçu schématique du revenu par type de financement au cours de la dernière période du Plan stratégique, 2008-2013, illustré à l'annexe 1. Les données indiquent que plus de 75 % des ressources du PNUD pour la période 2008-2013 concernaient des contributions strictement réservées à des fins particulières au niveau des projets, qui, tout en constituant un volet financier important des activités du PNUD, tendent à promouvoir des approches au niveau des projets, qui sont plus coûteuses à administrer et ne facilitent pas l'adoption d'une vision globale, intégrée et à long terme du développement qui permettrait de renforcer l'efficacité, la durabilité et la résilience des résultats dans ce domaine.
6. Dans ce contexte, le présent document poursuit le dialogue sur le financement du Plan stratégique pour la période 2014-2017, dans le cadre des paragraphes 39-47 de la résolution 67/226 sur l'examen quadriennal complet (QCPR) de l'Assemblée générale concernant la masse critique et les dialogues structurés pour le financement des activités de développement. Il s'appuie sur des débats qui ont eu lieu avec les membres du Conseil d'administration lors d'une consultation informelle conjointe qui s'est tenue le 19 décembre 2013 ainsi que sur des ateliers et des réunions informelles relatifs aux questions de financement qui se sont déroulés avec les délégués le 8 mai 2014, le 25 juin 2014 et le 24 juillet 2014.
7. Sur la base des indications fournies dans ce débat, le document prône une approche de la masse critique qui permettrait d'améliorer les *avantages*des financements globaux (réguliers et autres) dont dispose le PNUD, ce qui augmenterait la probabilité que l'organisation puisse respecter ses engagements au titre du Plan stratégique dans l'enveloppe prévue de 22,6 milliards de dollars US au titre du cadre intégré de résultats et de ressources (IRRF). Par conséquent, le concept exposé dans le présent document peut être décrit comme un concept de masse critique avancée (MC+). Il implique de **passer d'une grande proportion de ressources, autres que les ressources de base, strictement réservées à des fins particulières à une proportion plus élevée de ressources de base destinées à une utilisation moins restrictive, ce qui permet un financement plus souple et plus prévisible du développement, d'où l'ajout du « plus » après masse critique**. L'acceptation d'un concept tel que MC+, qui implique un recours à long terme à des financements plus réguliers et destinés à une utilisation moins restrictive, permettrait d'améliorer de façon significative la capacité du PNUD à renforcer et à soutenir les normes élevées en matière de qualité, de rapidité, de souplesse, d'efficacité et de reddition de comptes qu'exige le Plan stratégique, permettant ainsi à l'organisation de respecter la logique de développement et de programmation du Plan.
8. L'argument est que chaque dollar des ressources de la masse critique, telle qu'elle est conçue dans le présent document, aura de meilleurs effets potentiels en termes d'efficacité du développement qu'un montant équivalent strictement réservé à des fins particulières. En d'autres termes, pour les pays de programme et les donateurs, le retour sur investissement de l'octroi au PNUD d'un financement de 22,6 milliards de dollars US, structuré tel que proposé, est susceptible d'être considérablement plus élevé que les formes actuelles de financement, optimisant ainsi la rentabilité des budgets d'aide et des autres formes de financement. Cela sera possible car le PNUD est plus à même d'adopter une vision à plus long terme du développement, d'assurer une meilleure qualité de la programmation, de promouvoir un plus haut niveau d'intégrité des résultats, de réduire les coûts des transactions, de faciliter des approches et des outils plus intégrés de gestion et de surveillance et d'approfondir et accélérer les actions communes du système des Nations Unies pour le développement. Dans le même temps, les pays de programme bénéficieront ainsi d'une prévisibilité, d'une universalité et d'une progressivité accrues.
9. **Concept de masse critique et principes communs**
10. Les définitions suivantes des principes communs de masse critique ont été discutées dans le cadre des réunions informelles avec le Conseil d'administration qui ont été évoquées ci-avant :

* **La masse critique de ressources correspond** aux fonds nécessaires pour atteindre les résultats énoncés dans le plan stratégique respectif de chaque organisme ;
* La masse critique de ressources **de base** est le niveau **minimal** de ressources suffisantes pour constituer le socle permettant de répondre aux besoins des pays de programme et faire en sorte que les plans stratégiques respectifs aboutissent à des **résultats**;
* La masse critique de ressources **de base** reflète les mandats et modèles d'activité spécifiques de chaque organisation ;
* La masse critique de ressources **de base** garantit que les organisations sont en mesure de répondre de manière stable à l'évolution des contextes / besoins, y compris les situations d'urgence, conformément aux Plans stratégiques.

1. Constatant le mandat et le modèle d'activités spécifique du PNUD, le présent document s'appuie sur les principes communs décrits ci-dessus et les applique. La masse critique pour le PNUD (MC+) concerne les services institutionnels et programmatiques qui sont essentiels pour optimiser l'efficacité des résultats du Plan stratégique. Les ressources régulières demeurent au cœur de CM+ sans toutefois que le concept ne s'y limite, ce qui permet un financement plus souple du Plan stratégique.
2. L'approche proposée pour la masse critique permettrait de renforcer le principe d'**universalité** approuvé par le Conseil, en ce sens qu'il permettrait de maintenir l'ampleur et la portée de la présence physique et / ou programmatique du PNUD dans les pays de programme éligibles, tout en renforçant le principe de complémentarité de la **progressivité** qui assure la distribution des ressources régulières des programmes principalement aux pays à faible revenu et les moins avancés. Cela permettrait, à son tour, de prêter main forte au PNUD pour donner suite à la vision du Plan stratégique visant à éradiquer la pauvreté et réduire en même temps les inégalités et l'exclusion de manière significative, et de contribuer à atteindre les résultats prévus dans le plan. Les raisons en sont évidentes : un base plus large et plus stable des ressources régulières du PNUD permettra d'établir des priorités et de garantir un courant prévisible de financements à destination des pays les moins développés et à faible revenu, orientés par les critères d'attribution approuvés par le Conseil d'administration pour les ressources régulières existantes; tandis qu'une proportion significative des autres ressources destinées à une utilisation moins restrictive offrira à l'organisation la souplesse nécessaire pour atteindre les populations pauvres et extrêmement pauvres, quel que soit l'endroit où elles vivent dans les pays de programme pouvant bénéficier d'une aide du PNUD.
3. **Implications de la masse critique de ressources en termes d'efficacité**
4. **Pour faire la distinction entre la MC+ et le financement total nécessaire pour le Plan, il convient d'examiner les moyens les plus efficaces d'atteindre les résultats et les produits de l'IRRF comme convenu avec le Conseil d'administration. Pour être plus efficace, le PNUD doit être capable de gérer et d'orienter l'utilisation des ressources dans la mesure nécessaire pour assurer l'affectation, le calendrier, la conception, l'investissement et les dépenses appropriés des fonds**. Si le PNUD n'est pas en mesure d'investir des ressources d'une manière qui reflète le mieux le Plan stratégique (tel que détaillé aux paragraphes 14 à 16 ci-dessous), l'organisation aura du mal à rendre compte de contributions significatives aux produits et à l'exécution des résultats.
5. La MC+ peut être considérée sous deux angles à la fois distincts et liés qui sont au cœur de la capacité du PNUD à atteindre les résultats du Plan stratégique : (a) le point de vue institutionnel (examiné au paragraphe 13 ci-dessous) - l'ensemble des fonctions et services essentiels dont le PNUD a besoin pour se renforcer et se développer, de façon cohérente et fiable, afin de répondre aux normes élevées de qualité, de rapidité, de souplesse, d'efficacité et de reddition de comptes que le Plan exige; et (b) la perspective programmatique (examiné aux paragraphes 14 à 16 ci-dessous) - l'alignement complet et systématique du portefeuille de programmes du PNUD avec la logique de développement et de programmation du Plan stratégique. En effet, plus le fondement institutionnel est solide, plus il sera probable que les changements structurels concernant les fonctions et la prestation des services qui sont actuellement mis en œuvre seront couronnés de succès et aboutiront à une amélioration sensible des opérations. De même, plus le changement sera profond en ce qui concerne la qualité des programmes, plus il est probable que l'intention et l'ambition de développement du plan stratégique produise des résultats. Ensemble, ils augmenteront la probabilité d'atteindre les résultats convenus avec le Conseil d'administration dans le plan. Ce sera le cas à tous les niveaux de l'organisation et dans toutes les typologies de pays.
6. Il convient de noter plusieurs fonctions et services institutionnels - ou certains de leurs aspects :
7. ***Prestation élargie de services techniques et consultatifs de haute qualité en vue d’assurer un développement efficace***. Ce sera particulièrement pertinent compte tenu de la sophistication, de la « nouveauté » relative et de la complexité des questions examinées dans le cadre du programme de développement post-2015 et des objectifs de développement durable (ODD). La capacité d'une organisation comme le PNUD, avec ses rôles de coordination et de plaidoyer, à tirer avantage rapidement de l'expertise que les pays de programme devront suivre dans le cadre d'une nouvelle série d'objectifs et de programmes de développement sera essentielle pour laisser place à une dynamique précoce et significative. Plus largement, une expertise approfondie dans plusieurs domaines associés à la mission et au mandat du PNUD permettra d'augmenter la probabilité que des services de haute qualité en matière de conseil concernant les politiques et le soutien aux programmes puissent être fournis de manière plus crédible, plus cohérente et en temps plus opportun, au point de contact le plus important, c'est-à-dire sur le terrain. Cela a constitué une faiblesse par le passé et requiert une attention urgente car les besoins de développement des pays bénéficiaires des programmes évoluent rapidement, les attentes changent et augmentent en conséquence et d'autres prestataires deviennent plus actifs dans l'espace de coopération au développement au niveau des pays.
8. ***Amélioration des perspectives pour les actions communes impliquant le système des Nations Unies pour le développement***. Même si le PNUD s'est engagé à investir des ressources de base importantes dans le système des coordonnateurs résidents – et que le partage accru des coûts entre les organismes et entités des Nations Unies pour le développement progresse – il existe encore un potentiel considérable non réalisé concernant le fait que le système des Nations unies pour le développement apporte un soutien plus unifié, plus cohérent et plus stratégique aux programmes au niveau des pays. Puisque le nombre d'« entrepreneurs » unis dans l'action ne cesse de croître, que les procédures opérationnelles permanentes (POP) permettent de mobiliser le potentiel et que le programme de développement post-2015 et les ODD génèrent de nouvelles exigences, le PNUD est bien placé pour catalyser les actions communes au niveau des pays, en particulier pour mobiliser les organismes dont les financements sont limités, mais qui disposent d'une expertise essentielle et / ou ne sont pas résidents. La flexibilité, avec une enveloppe plus prévisible de courants de ressources, sera essentielle pour parvenir à ce résultat.
9. ***Efficacité accrue et surveillance plus stricte en matière de gestion des ressources***. Le PNUD doit renforcer et maintenir ces fonctions de manière planifiée et stratégique afin que les normes, les systèmes et les processus soutiennent fortement le contrôle des coûts, la rapidité d'intervention, la responsabilité des performances et des résultats opérationnels de meilleure qualité. Ces fonctions concernent aussi bien la planification stratégique et la surveillance au niveau des bureaux de pays que l'assurance de la qualité, les partenariats, la gestion des risques, les finances, la gestion des ressources humaines, les achats et la sécurité.
10. ***Réduction des coûts de transaction***. Il est essentiel d'améliorer la gestion des fonds afin d'abaisser les coûts de transaction, de libérer des ressources de gestion (temps et efforts) et d'améliorer la qualité des activités programmatiques, d'augmenter l'efficacité et d'allouer progressivement une proportion plus élevée des financements aux activités de développement intervenant au niveau des pays. Une diminution considérable de la fragmentation des financements et la réduction des obligations de conformité avec des donateurs multiples, ou des conditions et des stipulations spécifiques aux activités, permettraient d'abaisser les coûts récurrents associés à la gestion des ressources. Le PNUD reconnaît qu'une surveillance plus stricte et une orientation accrue des performances concernant les décisions de financement seront nécessaires pour encourager les financements à évoluer en fonction du concept MC+. Cela nécessitera un investissement initial, mais nous sommes convaincus qu'un potentiel existe afin de réaliser des gains nets dans l'ensemble de l'organisation, aussi bien au niveau des organisations qu'à l'échelon régional et national.
11. En ce qui concerne la logique de développement et de programmation du Plan stratégique, qu'il s'agisse de la conception ou de l'approche, l'objectif consiste à :
12. Regrouper les activités de développement du PNUD autour d'une vision unificatrice qui appelle à l'éradication de la pauvreté et à une réduction significative des inégalités et de l'exclusion, en donnant aux activités de programme une orientation, une justification et une trajectoire à long terme qui soient claires ;
13. Assurer un ciblage explicite afin de pouvoir mesurer les effets de l'aide apportée par le PNUD, directement ou indirectement, grâce à l'évolution de la situation de groupes spécifiques de la population et de zones géographiques, conformément aux contextes nationaux ;
14. Intégrer des concepts - tels que des stratégies de croissance durables et créatrices d'emploi ou les risques liés au développement et la résilience au niveau de la société - qui nécessitent une intégration accrue des efforts dans l'ensemble du portefeuille d'activités du PNUD ;
15. Abolir les frontières entre les pratiques ou disciplines - en procédant à des changements structurels et à des réformes en matière de gestion - de sorte que la réponse du PNUD face aux problèmes de développement traduise leur nature multidimensionnelle ;
16. Viser à transformer le développement en veillant notamment à évaluer systématiquement l'ampleur des actions dans des domaines spécifiques et des plans destinés à élargir les activités ;
17. Planifier le retrait du PNUD d'interventions particulières, en temps opportun, en fonction des progrès réalisés au niveau des capacités nationales afin de soutenir et accélérer les progrès réalisés ;
18. Promouvoir et approfondir les partenariats, au sein du système des Nations Unies pour le développement et en dehors, afin de créer, coordonner et, le cas échéant, diriger des coalitions efficaces qui peuvent faire avancer le programme de développement à l'échelle mondial ; et
19. Reliant ces éléments différents, procéder à une refonte majeure de la gestion des programmes, en privilégiant une fiabilité accrue des données et des preuves, l'investissement dans une conception robuste, l'apprentissage et l'ajustement continus dictés par le suivi et l'évaluation, ainsi que la gestion active des risques.

Par conséquent, l'ambition du Plan stratégique doit être d'adopter un changement radical dans la façon dont le PNUD travaille avec les pays bénéficiaires, les organismes des Nations Unies, les donateurs et les autres partenaires pour poursuivre sa mission et son mandat.

1. Conformément à cette ambition, le PNUD a déjà entrepris son tout premier processus systématique d'alignement des programmes sur le Plan stratégique. L'objectif est de s'orienter le plus rapidement possible vers des programmes plus ciblés et de meilleure qualité qui sont non seulement directement liés au Plan, mais, surtout, qui permettent d'obtenir de meilleurs résultats, de manière plus rentable, au profit des pays de programme. Cet effort repose sur deux principes clés. Premièrement, respecter les priorités et les besoins nationaux ainsi que les engagements pris au niveau des pays. Deuxièmement, mettre l'accent sur l'amélioration continue plutôt que temporaire, par l'intermédiaire de plusieurs cycles de programmes afin de réaliser, au fil du temps, des progrès mesurables en matière de qualité et de résultats.
2. Le degré de réussite de l'alignement avec les programmes dépendra essentiellement de la mesure dans laquelle le PNUD peut déployer ses services et ses ressources – que ce soit en matière de conception, d'exécution des opérations, de gestion ou de surveillance et d'évaluation – afin d'appliquer la logique du Plan stratégique d'une manière qui assure la meilleure intervention possible pour les priorités et les besoins des pays de programme. La réussite de l'alignement permettra de générer des changements programmatiques importants qui offriront de meilleurs résultats dans des domaines très divers :
   * + 1. ***Une action de vaste envergure plus rapide concernant le programme de développement post-2015 et les ODD.*** L'un des principaux enseignements tirés de l'expérience des objectifs du Millénaire pour le développement est qu'il peut exister un décalage important entre le consensus sur un programme de développement mondial et son application au niveau régional et, particulièrement, au niveau des pays. Cela peut être aggravé par des difficultés à traduire les perspectives mondiales en interventions appropriées au niveau local. En outre, les objectifs du Millénaire pour le développement révèlent un autre défi qui requiert une attention: l'inégalité du mouvement à l'échelle mondiale. Cela peut être dû à l'existence de revenus plus élevés dans certains pays et au retrait associé des partenaires de développement ou tout simplement à un manque d'intérêt des donateurs en dépit du fait que ces pays demeurent admissibles à l'aide des institutions multilatérales telles que le PNUD et présentent des problèmes de développement majeurs, voire aigus.

Il convient de surmonter au moins trois goulots d'étranglement pour faire face aux retards et à l'inégalité des interventions : premièrement, un accès rapide aux financements qui peut permettre de relancer ou d'accélérer les activités prometteuses ; deuxièmement, l'innovation et la prise de risque afin de démontrer la viabilité des solutions dans des domaines du développement durable qui ne sont pas nécessairement bien compris ou qui ne disposent pas d'un vaste gisement d'expérience à exploiter ; et, troisièmement, l'effet de levier rapide d'un bassin de financement et de savoir-faire technique beaucoup plus large, en particulier dans le secteur privé et les fondations et dans la coopération triangulaire Sud-Sud, notamment mais pas seulement, pour les pays qui bénéficient de marchés domestiques des titres de créance et d'actions limités ou qui éprouvent de la difficulté à accéder aux marchés de capitaux mondiaux (comme la plupart des PMA et un sous-ensemble de pays à faible revenu). Avec la MC+, ces trois goulots d'étranglement deviennent beaucoup plus sensibles à l'action du PNUD, en collaboration avec le reste du système des Nations Unies pour le développement et les autres organismes.

* + - 1. ***Mieux cibler les programmes avec une vision à long terme et des portefeuilles cohérents.*** Des programmes de pays plus ciblés et plus stratégiques qui intègrent la vision à long terme des principales priorités de développement nationales et mondiales - et mis en œuvre au moyen d'un portefeuille dense de programmes et projets d'envergure - seront essentiels pour la mise en œuvre du Plan stratégique. Cela devient plus facile si un bassin de financement adéquat, fiable et pluriannuel est disponible pour les investissements. Si ce bassin se matérialise, il permettra de réduire considérablement les incitations à rechercher des financements partout où il existe afin d'assurer le maintien des structures des bureaux et de soutenir les activités des programmes. Il permettra également de réduire de façon significative le risque de chevauchement par inadvertance avec les actions d'autres organismes des Nations Unies.
      2. ***Interventions qui appliquent systématiquement une logique de développement claire, vérifiable et convaincante.*** Un niveau plus élevé d'efficacité du développement exige un examen très attentif du calendrier, du séquençage, de l'échelle et de l'orientation des activités, indiquant que la théorie, les preuves, l'expérience et le dialogue avec le pays constituent peut-être les meilleurs moyens de parvenir à des résultats dans des contextes spécifiques. Cela nécessite l'utilisation d'outils tels que les théories informelles du changement qui permettent d'améliorer réellement la conception des programmes et des projets, avec des cadres et des systèmes rigoureux pour le suivi et l'évaluation. Mais selon toute vraisemblance, l'amélioration de la conception sera bien inférieure à son potentiel pour générer de meilleurs résultats s'il existe un décalage important entre les activités à mener et l'endroit et le moment où les partenaires affectent les fonds. Il s'agit d'une contrainte fondamentale à laquelle sont soumis les responsables de pays du PNUD par rapport, par exemple, à leurs homologues des banques et des agences de développement multilatérales qui bénéficient de niveaux plus stables et plus suffisants de financements réguliers destinés à des utilisations peu restrictives.
      3. ***Une flexibilité accrue pour gérer les conditions dynamiques.*** Autant l'amélioration de la conception initiale est essentielle, la flexibilité est presque tout aussi importante pour obtenir des résultats. Les risques, les facteurs externes imprévus, un large éventail de risques et d'opportunités inattendues nécessitent une réaction rapide, qu'il s'agisse de redéployer ou de réaffecter les fonds et d'autres ressources et / ou de modifier la séquence ou même l'orientation des activités, afin de réduire au minimum les risques de détérioration et de maximiser le potentiel d'amélioration. Par conséquent, le degré de rigidité d'un cadre de financement est en corrélation directe et puissante avec la souplesse à laquelle les gestionnaires doivent avoir recours pour utiliser les ressources intelligemment, en consultation avec leurs homologues, afin de respecter les engagements pris dans des circonstances souvent changeantes.

Il s'agit d'une variable cruciale pour déterminer l'efficacité de l'action du PNUD dans le domaine en pleine expansion de la résilience, dans les pays qui sont déjà en crise, ou pour anticiper un effondrement des institutions et des progrès du développement dans les pays relativement stables qui sont confrontés à l'apparition soudaine d'une crise importante. Les conséquences peuvent être dévastatrices, en particulier lorsque les institutions sont faibles ou déjà soumises à des tensions. La capacité des partenaires tels que le PNUD à redéfinir les priorités, reprogrammer et réorienter les ressources rapidement dans de telles circonstances peut constituer un facteur important pour permettre aux pays de programme de réagir plus efficacement aux crises qui menacent sérieusement les progrès du développement.

* + - 1. ***Probabilité accrue d'obtenir des résultats durables ancrés dans le contexte du pays.*** En supposant que les résultats escomptés sont atteints, une question clé se présente, celle de leur durabilité, fondée sur l'appropriation, le leadership et les capacités du pays. L'expérience montre qu'il s'agit d'une tâche complexe et difficile, qui ne se limite pas à former des personnes ou à mettre en place des systèmes avant de se retirer du terrain. Cette tâche nécessite une capacité à prendre des risques avec un financement « de démarrage » afin de galvaniser l'action, des investissements patients et soutenus dans les ressources dans les relations et les capacités sur pendant un certain temps, l'ajustement ou le recalibrage des activités reposant sur un meilleur suivi de l'évolution des capacités des pays et la culture d'un « écosystème » plus large de partenaires – nationaux, internationaux, étatiques et non étatiques – qui peuvent maintenir les résultats et générer des changements dans l'avenir.
      2. ***Possibilités accrues de forger des partenariats stratégiques et des modalités de coordination plus larges et plus approfondis.*** La question des partenariats est cruciale pour atteindre les résultats. Toutefois, un défi existe : les partenariats ne peuvent pas nécessairement rassembler les acteurs et les modalités qui sont les mieux adaptés à une intervention particulière, mais ce sont plutôt les acteurs qui disposent des financements qui les créent. Cette situation est problématique lorsque les connaissances, l'expertise ou l'accès sont entre les mains d'entités nationales ou internationales qui disposent de fonds limités, telles que des instituts universitaires, des organisations de la société civile et les petits organismes spécialisés et / ou non-résidents des Nations Unies. Un autre défi est que l'établissement de partenariats, en particulier, mais pas seulement, avec le secteur privé et les fondations, nécessite que le PNUD aient une participation crédible dans l'entreprise commune, sur le plan financier (et dans d'autres domaines). Si l'ambition est de promouvoir une transformation de la lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion, il est difficile de voir comment le niveau actuel des ressources régulières pourrait permettre à lui seul de soutenir l'ampleur de la collaboration qui sera nécessaire, par exemple avec les organismes spécialisés des Nations Unies ou le secteur privé. La possibilité de former des coalitions de partenaires, au sein du système des Nations Unies pour le développement et en dehors, afin de s'occuper des priorités et des résultats communs devrait dépendre de la capacité de mobiliser les capacités et l'effet de levier là où ils existent, et pas seulement de la disponibilité des financements.

1. **Application du concept de masse critique**
2. Il est important de souligner qu'en proposant le concept de MC+, le PNUD ne cherche pas à augmenter les dépenses au-delà du niveau de ressources défini dans le Plan stratégique approuvé et son IRRF de 22,6 milliards de dollars US, mais plutôt à accroître son droit de regard sur une plus grande proportion de ce budget que par le passé. Le PNUD reconnaît qu'une influence et une flexibilité accrues grâce à la MC+ obligeront l'organisation à observer des normes de performance plus élevées concernant la qualité des programmes et les performances des résultats pour la gestion des ressources, tout en respectant les principes et les paramètres fixés par le Conseil. Cela exigera des améliorations continues concernant les politiques et les procédures des programmes ainsi que des systèmes de surveillance, l'utilisation plus systématique et plus transparente d'informations et de données de meilleure qualité pour évaluer les performances, une surveillance renforcée, un approfondissement des évolutions en cours en matière de culture institutionnelle afin de privilégier en permanence le renforcement de l'efficacité et performances des résultats, ainsi que d'autres changements concernant les attitudes et les comportements associés. La MC+ exigera aussi une structure et une gestion différentes des fonds d'affectation spéciale à l'avenir : une simplicité et une rapidité accrue à moindre coût en vue d'obtenir des performances supérieures. La MC+ peut ainsi permettre de renforcer les progrès déjà réalisés grâce à l'alignement des programmes sur le Plan stratégique, en veillant à ce que les courants de ressources permettent constamment d'atteindre les résultats pour les pays de programme, tel que Conseil l'a convenu dans l'IRRF. Dans le même temps, les approches fondées sur les performances peuvent permettre d'accroître de manière transparente la responsabilité des hauts responsables de bureaux de pays et de leur personnel - ainsi que les bureaux régionaux - concernant le niveau des courants de ressources destinés à leurs bureaux de pays ou leurs régions.
3. En définitive, il sera crucial d'ajuster la structure de financement du PNUD afin de soutenir le Plan stratégique 2014-2017 et, tout aussi important, son processus plus large visant à accroître l'efficacité organisationnelle et celle du développement à moyen terme. Cela permettra de reconnaître et de faire progresser l'évolution de l'intention et de la conception reflétée dans le Plan ainsi que les actions difficiles mais nécessaires qui sont prises afin d'adapter l'organisation à la réalisation des buts qu'elle poursuit. Les évolutions qui seront possibles en finançant la MC+, tel que proposé dans le présent document, seront considérables et leurs effets seront pérennes. Il convient de souligner que l'idée défendue dans le présent document *n'est pas* que les résultats de l'IRRF seront complètement inaccessibles en l'absence de la MC+, mais qu'une telle approche permettra de renforcer considérablement la probabilité qu'ils se réalisent ainsi que leur ampleur et leur qualité.
4. L'ambition présentée ci-dessus, ainsi que l'application des propositions de concepts de masse critique à toute la durée du Plan stratégique, suggère que les dépenses prévues dans l'IRRF pour un montant de 22,6 milliards de dollars US seront répartis de manière théorique comme suit (voir aussi l'annexe 2), entre :
5. un « cercle intérieur » (ou MC+) oscillant entre 11,9 et 13,1 milliards de dollars US, comprenant toutes les dépenses financées au titre des ressources régulières et les dépenses supplémentaires financées par d'autres ressources destinées à des utilisations peu restrictives ; et
6. un « cercle extérieur » oscillant entre 9,5 et 10,7 milliards de dollars US, financé par d'autres ressources affectées à des projets et des programmes spécifiques.
7. Toutefois, un moyen possible d'arriver à appliquer le concept de MC+ au PNUD engloberait de façon plus réaliste la mise en œuvre à l'échelle décrite au paragraphe 19, à partir de 2016. Un tel calendrier permettrait de trouver un accord avec le Conseil d'administration et d'achever les travaux préparatoires, les partenaires contributeurs faisant passer les sources de revenus du « cercle extérieur » vers le « cercle intérieur ».
8. **Prochaines étapes**
9. Le Plan stratégique du PNUD pour la période 2014-2017 énonce une vision ambitieuse pour l'organisation et nécessite un changement radical concernant la qualité de la conception et de la prestation des programmes du PNUD. Le PNUD réalise des progrès sensibles concernant la restructuration et la refonte de ses modèles d'activités afin d'obtenir les résultats dont les pays de programme ont besoin.
10. Le présent document propose que le Conseil reconnaisse

(a) qu'une masse critique de ressources est nécessaire pour obtenir ces résultats le plus efficacement possible et que le volume de ces ressources est beaucoup plus important que les niveaux actuels de ressources régulières ; et

(b) le concept de MC+ qui correspond au volume de ressources qu'il est jugé souhaitable de financer à partir de sources sans affectation particulière ou destinées à des utilisations peu restrictives.

1. Si le Conseil reconnaît le concept de MC+ tel qu'il est décrit ci-dessus, il est proposé de demander au PNUD de détailler davantage les nouvelles possibilités de financement qui permettraient d'adopter des approches appropriées fondées sur les performances afin de financer les affectations de fonds. L'idée consisterait à créer ces dispositifs d'ici la fin de l'année 2014 afin que les futurs dialogues concernant les financements permettent de modifier la répartition des financements tel que proposé, en vue de réaliser les premiers progrès en 2015 et de faire en sorte que les financements correspondent plus au concept de MC+ lors de la seconde moitié de la période du Plan stratégique.

**Annexe 1. Vue d'ensemble des ressources du PNUD pour la période 2008-2013**



Tableau

**Concentration du financement à des fins particulières**

(En milliards de dollars USD)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Bas | Niveau de financement à des fins spécifiques | | Haut |
| Financement sans fin particulière –  6,2 (21,2%) | Financement thématique –  0,1 (0,3%) | Financement  sous- thématique –  0,7 (2,4%) | Financement sans affectation spéciale de niveau de projet –  22,3 (76,1%) |
|  |  |  | Participation de tiers aux coûts (y compris fonds d’affectation spéciale thématiques impliquant un donateur unique)  12,4 (42%) |
|  |  |  | Participation des gouvernements aux coûts  5,5 (19%) |
|  |  | Fonds d’affectation spéciale thématiques impliquant plusieurs donateurs  0,3 (1%) | Fonds verticaux  (FEM, FMLSTP, Protocole de Montréal) 4,1 (14%) |
| Ressources régulières  6,2 (21,2%) | Fonds d’affectation spéciale thématiques – fonds principal  0,1 (0,3%) | Lignes de services des fonds d’affectation spéciale thématiques  0,4 (1,4%) | Fenêtres des fonds d’affectation spéciale thématiques (projets mondiaux, régionaux, nationaux)  0,3 (1%) |

La *participation des tiers aux coûts* est une modalité de cofinancement en vertu de laquelle des contributions peuvent être reçues pour des activités spécifiques des programmes du PNUD. Cette modalité est utilisée pour le financement direct d'un projet spécifique, d'un groupe de projets ou d'une partie d'un programme de pays. L'utilisation des contributions des donateurs se limite généralement à la durée d'un projet particulier.

La *participation du gouvernement aux coûts* comprend les contributions des gouvernements des pays de programme, dans le cadre desquelles le gouvernement alloue une partie de ses propres ressources à un programme ou un projet du PNUD.

Les *fonds verticaux* se concentrent « verticalement » sur des problèmes ou des thèmes spécifiques et ne sont pas gérés directement par le PNUD. Ils bénéficient généralement de leurs propres dispositions en matière de financement, de gouvernance, d'administrateur, de politiques et de programmation et les ressources du fonds sont destinées à des fins spécifiques (par exemple, Fonds pour l'environnement mondial, Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, Protocole de Montréal).

Les *fonds d'affectation spéciale impliquant plusieurs donateurs* : contributions reçues de plusieurs donateurs pour des programmes thématiques mondiaux, régionaux ou généraux, généralement constitués d'un certain nombre de projets. Les contributions peuvent être affectées à un projet spécifique et les donateurs peuvent préciser l'utilisation, le remboursement et des exigences de présentation de rapports distincts.

Les *fonds d'affectation spéciale thématiques – fonds principal* : ces fonds constituent une modalité de cofinancement flexible qui est conçue pour aider le PNUD à aligner et orienter ses programmes autour des objectifs et des priorités thématiques du Plan stratégique (par exemple la réduction de la pauvreté, la gouvernance démocratique, la prévention des crises et le relèvement, l'énergie et l'environnement). Ils concernent l'intégration ou les questions transversales (par exemple les TIC pour le développement, le VIH / SIDA et la problématique hommes-femmes). Les contributions au principal fonds thématique d'affectation spéciale sont destinées à une utilisation spécifique au niveau thématique uniquement.

Les *lignes de services des fonds d'affectation spéciale thématiques* : chaque fonds d'affectation spéciale thématique offre une série d'activités au sein de lignes de services spécifiques. Chaque ligne de service correspond à un mélange particulier de réponses politiques et institutionnelles à un problème de développement, qui s'alignent sur les résultats énoncés dans le Plan stratégique (par exemple, le suivi de l'évaluation de la pauvreté, le commerce, les investissements et les migrations, etc.). Les contributions à la ligne de service des fonds d'affectation spéciale thématiques sont destinées à une utilisation spécifique au niveau sous-thématique.

Les *possibilités des fonds d'affectation spéciale thématiques* : les contributions des possibilités des fonds d'affectation spéciale thématiques sont destinées à une utilisation spécifique dans le cadre d'un projet national / régional / mondial donné.

Les *ressources régulières* : il s'agit de ressources programmatiques et institutionnelles non affectées qui permettent au PNUD de planifier ses activités, de mener une action stratégique et réactive et de fournir des services prévisibles et différenciées dans l'ensemble des pays de programme.

**Annexe 2. Estimation de la MC+**

Veuillez noter que les estimations présentées dans cette annexe sont préliminaires et uniquement fournies à titre indicatif et qu'elles sont par conséquent sujettes à modification.

**Masse critique+ : 11,9 à 13,1 milliards de dollars US**

Les chiffres indicatifs présentés ci-dessus, qui s'inscrivent dans la dépense totale estimée de 22,6 milliards de dollars US de l'IRRF du Plan stratégique, sont basés sur des modèles antérieurs de dépenses et de résultats des performances. Ils correspondent à la meilleure estimation que le PNUD est en mesure de fournir pour le montant de financement requis en vue d'atteindre le plus efficacement possible, et avec un niveau de confiance raisonnablement élevé, les résultats figurant dans le Plan stratégique, comme convenu avec le Conseil d'administration. Il convient de noter que, compte tenu de la multiplicité des facteurs impliqués dans une telle estimation et des interactions complexes entre ces facteurs, ces chiffres ne sont pas exacts et doivent être considérés comme des ordres de grandeur.

Le « cercle intérieur » (en jaune) - qui équivaut à la MC+ - est une estimation des ressources nécessaires pour influence et fournir des services de base institutionnels et programmatiques afin d'aider les pays de programme à obtenir de meilleurs résultats de développement de manière plus durable. Du point de vue financier, cela comprendrait des ressources régulières et d'autres ressources destinées à des utilisations peu restrictives. Le « cercle extérieur » de financement (en vert) est constitué de ressources de diverses origines qui sont affectées à des projets et / ou des programmes spécifiques.

La MC+ inclut une estimation des dépenses dans toutes les catégories harmonisées de classification des coûts que le Conseil exécutif a approuvées dans sa décision 2010/32 (ces mêmes catégories harmonisées de classification des coûts s'appliquent à l'UNICEF, au FNUAP et à ONU-Femmes). En voici la liste :

1. **Les activités de développement** qui comprennent deux sous-catégories :
   * + - 1. **Les activités programmatiques** qui se rapportent aux activités en rapport avec des composants spécifiques des programmes et / ou des projets qui contribuent à l'obtention des résultats de développement énoncés dans les documents des programmes nationaux / régionaux / mondiaux.
         2. **Les activités visant à l'efficacité de l'aide au développement** qui se rapportent à des services consultatifs de politiques, des services techniques et des services de mise en œuvre.
2. **Les activités de coordination des Nations Unies pour le développement** qui constituent une base essentielle pour les actions communes du système des Nations Unies pour le développement visant à soutenir les pays de programme.
3. **Les activités de gestion** qui se rapportent aux activités ayant pour fonction principale la promotion de l'identité, de l'orientation et du bien-être de l'organisation. Il en va de même pour **les activités menées à des fins spéciales**, qui dans le contexte du PNUD se rapportent à deux sous-catégories (i) les investissements de capitaux importants ; et (ii) le soutien institutionnel fourni aux Volontaires des Nations Unies et au Fonds d'équipement des Nations Unies et le soutien entièrement remboursables apporté à d'autres partenaires des Nations Unies.