



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement, du Fonds
des Nations Unies pour la population
et du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale
15 novembre 2012
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2013
28 janvier-1^{er} février 2013, New York
Point 4 de l'ordre du jour provisoire
Évaluation

**Réponse de l'Administration à l'évaluation
de la contribution du PNUD à la réduction
de la pauvreté**

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Contexte et historique	2
II. Le PNUD et la réduction de la pauvreté	3
III. Réponse de l'administration aux constatations et recommandations de l'évaluation	4
IV. Conclusion	17
Annexe	
Principales recommandations et réponse de l'Administration	18



I. Contexte et historique

1. Le présent rapport résume la réponse de la direction du PNUD à l'évaluation de la contribution de l'organisation à la réduction de la pauvreté. L'évaluation, exigée par le Conseil d'administration dans sa décision 2009/11¹, a été réalisée à la fin de 2011 et au début de 2012.

2. La pauvreté est un enjeu complexe de développement humain aux nombreux aspects. Durant la plus grande partie de l'histoire, la pauvreté a été acceptée comme étant inévitable. Les modes traditionnels de production n'étaient pas assez efficaces pour procurer un niveau de vie confortable à l'ensemble de la population. À l'époque moderne, la pauvreté a été de plus en plus considérée comme étant un état de dénuement moralement inacceptable, donnant lieu à une profonde préoccupation, des politiques publiques, des mesures de protection sociale et des investissements publics pour tenter de l'éradiquer ou tout au moins en atténuer les répercussions les plus cruelles. Des progrès sans précédent ont été enregistrés au cours du dernier siècle et des années récentes. La présente génération a assisté à l'amélioration la plus importante de la condition des pauvres à travers le monde. Néanmoins, aucune société ne peut se vanter d'avoir trouvé la solution au problème de la pauvreté; et la communauté internationale est certainement loin d'éradiquer la pauvreté sur la terre. La pauvreté se manifeste sous diverses formes : *dénuement le plus total* (dépossession de tout), *pauvreté absolue* (la vie en dessous de certains seuils de privation), *pauvreté relative* (inégalité, ou besoins relatifs par rapport aux biens des non-pauvres) et *vulnérabilité* (exposition aux chocs et manque de capacité de résistance). La pauvreté a évolué, passant d'une condition généralisée, à l'exception d'un très petit nombre, au stigmate de certains groupes de populations, parfois très nombreuses, de parties précises d'une société et de certaines régions d'un pays. Les études sur la pauvreté relèvent les différences de pauvreté entre les femmes et les hommes, entre les vieux et les jeunes dans le même ménage, entre les régions, entre les habitats ruraux et urbains et entre les parties isolées et les parties reliées d'un territoire. Contrairement aux sociétés mobiles, où l'éducation et le travail permettent d'évoluer sur l'échelle sociale, la *pauvreté intergénérationnelle* a été décrite comme la misère se transmettant d'une génération à la suivante. La pauvreté est certainement *multidimensionnelle* : elle n'est pas seulement une insuffisance de revenu et de richesse, elle est aussi le dénuement du point de vue de la santé, du savoir, du manque de sécurité et de non-participation. Les pauvres jouissent avec moins d'intensité, voire pas du tout, de leurs droits humains, de leur liberté et de leur dignité humaine, qui sont tous diminués par leurs besoins extrêmes.

3. Au vu de la complexité de la pauvreté, de son histoire et des résultats obtenus en matière de lutte contre ce fléau dans différentes sociétés au fil du temps, il est désormais généralement admis qu'il n'existe pas de solution facile ni directe au problème de la pauvreté – il n'existe pas de solution unique ou un ensemble de mesures sociales qui, si elles étaient appliquées, se traduiraient par la réduction de la pauvreté. Tout dépend du contexte, des types de problèmes et des priorités. Un courant de pensée a défendu l'approche d'*interventions ciblées* sur les pauvres eux-mêmes, voire sur les plus pauvres des pauvres, pour leur fournir les services, les revenus ou l'aide dont ils manquent. Une autre approche en matière de politique

¹ Dans sa décision 2009/11, le Conseil d'administration a approuvé le programme de travail du Bureau de l'évaluation, qui comprend l'évaluation de la contribution du PNUD à la réduction de la pauvreté.

sociale préconise la création d'*environnements favorables* pour la réduction de la pauvreté. Les spécialistes des sciences sociales s'accordent pour penser que le caractère multidimensionnel de la pauvreté nécessite une intervention multidimensionnelle – sur des *questions directes de pauvreté* telles que le dénuement en matière de revenu, de santé, d'éducation et de services sociaux de base; mais aussi sur des *aspects non liés à la pauvreté* comme la sécurité, la participation, les droits de l'homme, l'égalité, la non-discrimination, la liberté et la dignité humaine. En dernière analyse, les interventions efficaces en matière de réduction de la pauvreté devraient avoir un caractère *transformateur* – transformer la vie des personnes et des sociétés pour leur permettre d'atteindre un niveau supérieur de bien-être. Ces interventions devraient intégrer des mesures visant à éliminer les obstacles qui empêchent les pauvres de mener une vie qu'ils apprécient, d'accéder à des services et d'avoir des choix. Il est généralement admis que les interventions de politique publique axées exclusivement sur l'atténuation des répercussions de la pauvreté peuvent alléger de manière temporaire les souffrances des moins privilégiés de la société, mais elles ne visent pas à offrir une solution viable à long terme.

II. Le PNUD et la réduction de la pauvreté

4. L'action du PNUD en matière de réduction de la pauvreté cible le changement transformateur par le biais des interventions de politique publique contribuant à modifier les conditions sociales, culturelles et économiques qui ont créé la pauvreté. Dans son avant-propos à la publication du PNUD de 2011 intitulée *Études de cas de coopération au développement durable et réussie – Appui au changement transformateur*, l'Administratrice déclarait : « Nous avons pour objectif d'appuyer des changements transformateurs qui améliorent réellement la vie des peuples ». Le PNUD sait par expérience que les politiques qui ont l'impact le plus important sur la pauvreté ne sont pas nécessairement celles qui sont les plus favorables aux pauvres et les ciblent le plus étroitement. Dans bien de cas, l'accent mis sur les politiques favorables aux pauvres détourne l'attention de politiques qui ont les effets les plus larges et les plus durables sur la pauvreté. L'action du PNUD en matière de réduction de la pauvreté en vue d'un changement transformateur se fonde sur la foi en l'universalisme, aux droits universels, à la portée universelle des services sociaux et leur accès universel, qui est ancrée dans la reconnaissance de la complexité du processus de développement – son contexte à long terme (il s'agit d'une course de fond et non de vitesse), le type d'intervention concernant l'ensemble de la société (il s'agit d'un traitement pour le bien-être général plutôt que de la microchirurgie). L'égalité des sexes, la viabilité et l'approche axée sur les droits sont des facteurs qui en constituent le socle. Comme l'Administratrice l'a déclaré dans la publication précitée, « La notion de développement humain, les valeurs définies dans la Déclaration du Millénaire et l'orientation axée sur les résultats des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et autres objectifs adoptés au niveau international, sont autant d'éléments qui façonnent nos contributions ». En fin de compte, l'autonomisation des populations et la résilience des nations représentent l'objectif transformateur que le PNUD vise à atteindre.

5. En vue de la réalisation de l'objectif de changement transformateur dans le contexte de la réduction de la pauvreté, la *théorie de changement* du PNUD représente une approche holistique, pragmatique et cohérente qui a un impact sur la

vie des gens et plus particulièrement les plus vulnérables. La théorie du changement présente le résultat final d'une société dotée des moyens nécessaires, résiliente et équitable. Certains de ses principaux éléments constitutifs consistent à :

- Appuyer l'élaboration des politiques, des programmes et des projets dans un ensemble stratégiquement ciblé de domaines – *préoccupations directes axées sur la pauvreté* (OMD), *questions liées à la pauvreté* (égalité des sexes) et *thèmes non liés à la pauvreté* (participation) qui ont le plus grand impact lorsqu'il existe la plus grande lacune en matière de jouissance des droits;
- Élaborer des politiques en amont – contribuer à créer un environnement porteur et appuyer directement les politiques au niveau des pays;
- Appuyer une approche combinée en matière de diagnostic, d'interventions et de mise en œuvre concernant les enjeux de la pauvreté au niveau des pays;
- Transposer au niveau général les cas de réussite des interventions au niveau local;
- Institutionnaliser les politiques et les programmes dans le cadre des stratégies nationales, en vue de garantir l'adhésion nationale et la viabilité à long terme des résultats.

6. L'avantage comparatif du PNUD en matière de réduction de la pauvreté est ancré dans son approche holistique, multidimensionnelle et multidisciplinaire, le bilan de ses activités de sensibilisation, d'élaboration des politiques, de programmation et de gestion du savoir et sa présence généralisée dans les pays ainsi que son partenariat élargi avec de multiples interlocuteurs. *L'avantage différencié* et la valeur ajoutée critique du PNUD, en tant qu'organisation mondiale de développement, résident dans sa capacité à combler l'écart entre l'élaboration d'un programme mondial et les réalités nationales. L'action du PNUD au niveau des pays tire parti de sa perspective et de son expérience mondiales ainsi que de la diffusion interrégionale du savoir et des enseignements tirés de l'expérience. Les éléments probants recueillis sur le terrain facilitent à leur tour l'établissement d'un consensus sur le programme mondial de développement, qu'il influence de la base au sommet.

III. Réponse de l'administration aux constatations et recommandations de l'évaluation

Aperçu

7. Au moment où le PNUD entreprend l'élaboration de son prochain plan stratégique 2014-2017, la présente évaluation et la réponse de la direction serviront de points de référence importants pour définir les priorités en matière de réduction de la pauvreté à l'avenir. Ces priorités consolideront les activités de lutte contre la pauvreté menées actuellement par le PNUD – thèmes directement axés sur la pauvreté, liés à la pauvreté et non liés à la pauvreté avec des implications cruciales pour la lutte contre la pauvreté humaine. Elles continueront de s'inscrire dans une perspective plus large de dignité humaine, d'autonomisation et de résilience et d'englober le développement humain et les droits humains. Elles viseront un changement transformateur dans la vie des personnes et des nations, avec une théorie de changement clairement définie et l'engagement de suivre et d'évaluer les résultats. Les contributions utiles de l'organisation aux réalisations des partenaires

nationaux dans le domaine de la réduction de la pauvreté et des OMD dans les différents secteurs, thèmes, institutions et pratiques fourniront des enseignements importants pour l'avenir, tout comme les exemples réussis d'amplification des initiatives pilotes aux fins de réaliser un changement transformateur. Parallèlement, le PNUD intégrera dans la réflexion sur le prochain plan stratégique des priorités liées aux défis consistant à savoir comment mieux formuler avec les partenaires nationaux les théories de changement favorable aux pauvres et veiller à ce que toutes les initiatives appuyées par le PNUD incorporent des mécanismes permettant de tirer des enseignements en vue d'édifier les décideurs et de réaliser la transposition à plus grande échelle.

8. Le PNUD se félicite de cette évaluation et des enseignements qui en sont issus, lesquels lui permettront de continuer à s'améliorer. Certaines recommandations de l'évaluation sont conformes à d'autres évaluations thématiques, telles que celles sur la contribution du PNUD à la gouvernance locale et au renforcement des capacités et à la corrélation entre la pauvreté et l'environnement. En conséquence, la mise en œuvre des réponses de la direction aux autres évaluations pertinentes est indispensable pour régler certains des problèmes confirmés dans le cadre de la présente évaluation.

9. Le PNUD se félicite de la solide méthodologie de l'évaluation, qui combine les données d'évaluation et les études de pays. Le rapport d'évaluation est exhaustif. Il analyse les thèmes de manière logique et présente l'analyse, les résultats et les recommandations de manière structurée. L'examen du contexte mondial de la pauvreté et l'analyse de la réponse stratégique du PNUD dans une perspective historique offrent un contexte important aux évaluations et recommandations du rapport.

10. La direction du PNUD est encouragée par certaines des constatations du rapport, qui sont en phase avec l'idée que l'organisation se fait elle-même d'une approche pragmatique et souple, qui vise à : a) promouvoir le programme de réduction de la pauvreté par l'adaptation aux contextes propres aux pays; b) influencer le programme de réduction de la pauvreté dans la perspective multidimensionnelle du développement humain dans les instances nationales sur le développement socioéconomique, améliorant ainsi les perspectives de viabilité à long terme des résultats en matière de lutte contre la pauvreté; et c) appuyer efficacement les initiatives visant à renforcer les capacités de prise de décisions axées sur des données de fait et favorables aux pauvres. L'une des principales constatations du rapport est que le PNUD joue un rôle pionnier en fournissant aux sociétés nationales, aux alliances régionales des nations et à la communauté internationale (plus particulièrement par le biais de ses rapports mondiaux, régionaux et nationaux sur le développement humain) la capacité d'analyse permettant de mieux comprendre le phénomène de la pauvreté et par conséquent des outils plus efficaces pour élaborer des politiques publiques de lutte contre la pauvreté, suivre l'impact des interventions et évaluer leur réussite relative en matière d'amélioration du sort des pauvres.

11. La direction du PNUD reconnaît la nécessité de suivre la théorie du changement dans le contexte de la réduction de la pauvreté (comme expliqué au paragraphe 5) par le biais de données empiriques et d'une évaluation appropriées. À cet effet, il faudrait utiliser un cadre de suivi et d'évaluation approprié, créer et mettre en évidence des données de référence et des cibles, mobiliser des données

quantitatives et qualitatives et, en fin de compte, utiliser tous ces éléments pour évaluer l'efficacité des contributions du PNUD aux résultats nationaux. La direction du PNUD prend acte de ces enjeux et s'engage à y faire face d'une manière constructive et améliorée, dans le cadre des activités futures de lutte contre la pauvreté de l'organisation et de l'élaboration de son plan stratégique.

Approche ciblée et approche holistique

12. Un thème central, qui est la trame du rapport d'évaluation, est qu'une approche favorable aux pauvres est nécessaire pour régler le problème de la pauvreté. Cela a plusieurs implications cruciales. Premièrement, cette approche correspond à la thèse de ciblage, qui propose pour un problème d'une immense complexité une solution très étroite (consistant essentiellement en interventions ciblées en faveur des pauvres et, parmi ceux-ci, les plus pauvres des pauvres). Deuxièmement, elle laisse supposer qu'il existe pour la réduction de la pauvreté une solution (une recette qui a fait ses preuves), mais que le PNUD ne l'a pas suffisamment utilisée. Troisièmement, elle n'admet pas qu'en dehors des *actions directement axées sur la pauvreté*, des *actions liées à la pauvreté* et des *actions non liées à la pauvreté* peuvent aussi avoir de solides répercussions sur la réduction de la pauvreté, plus particulièrement lorsque la pauvreté est considérée dans une optique multidimensionnelle. Le PNUD estime qu'il est essentiel de travailler directement avec les couches les plus pauvres de la société et à leur profit. Il considère ce type d'intervention comme une condition nécessaire, mais pas suffisante de l'éradication de la pauvreté. Mais il considère surtout que les politiques ciblées seraient plus logiques et plus efficaces dans le contexte d'une stratégie plus large de réduction de la pauvreté axée sur les droits sociaux universels. Une thèse de ciblage au sens étroit semble indiquer que pour avoir un impact sur la réduction de la pauvreté chaque initiative doit être considérée comme favorable aux pauvres. Une telle thèse ne tient pas compte de l'approche globale combinant des initiatives directement axées sur les pauvres avec des initiatives de développement humain durable non liées à la pauvreté. L'évaluation met en évidence un problème que le PNUD comprend et reconnaît : le manque décevant d'impact à court terme de certaines politiques de lutte contre la pauvreté. Ce diagnostic est peut-être exact, mais l'attribution des causes manque de reconnaître pleinement qu'un changement social global est nécessaire pour changer le sort des pauvres et non pas uniquement des politiques visant à réduire leurs souffrances. Cette approche plus intégrée est l'option qui oriente l'action du PNUD. Il se peut que la question plus générale soit celle de savoir si, dans ses hypothèses étayées par des documents (dans le cadre de la théorie du changement) au niveau des pays, le PNUD présente clairement les éléments de ses interventions qui sont favorables aux pauvres. Une considération tout aussi importante est celle de savoir comment le PNUD œuvre avec les interlocuteurs nationaux en vue de suivre l'efficacité de leurs approches, même lorsque le PNUD n'intervient pas sous le « prisme de la pauvreté ».

13. Bon nombre de programmes et projets du PNUD dans le domaine de la lutte contre la pauvreté sont axés sur des interventions au micro niveau pour les pauvres et les endroits pauvres, mais l'objectif principal est de les transposer ensuite au niveau macro et/ou de transférer leurs expériences et enseignements à ce niveau pour enrichir et influencer les politiques. Par ailleurs, on n'a pas encore bien établi, en matière de réduction de la pauvreté, *ce qui est efficace et pour quelle raison*, compte tenu en particulier des caractéristiques propres au contexte national. En

suggérant que l'action du PNUD devrait être favorable aux pauvres, le rapport d'évaluation ne fait pas le bilan de l'évolution de l'organisation dans un large éventail de services fournis aux États membres dans le domaine de l'assistance technique et du développement. Partant d'une organisation classique de développement axée sur les projets – un mécanisme de transfert de ressources financières Nord-Sud – le PNUD est à présent davantage une organisation de savoir, un intermédiaire pour l'échange d'expérience dans le domaine du développement Sud-Sud, un conseiller en matière de politiques en amont et un macromodéliste. Le fait que l'évaluation n'ait pas pleinement appréhendé la manière dont les programmes de réduction de la pauvreté devraient être offerts l'a peut-être amené à conclure qu'en matière de réduction de la pauvreté la compréhension de *ce qui est efficace et de la raison de cette efficacité* est généralement bien établie, ce que le PNUD ne semble pas avoir perçu. Dans le même ordre d'idées, le rapport d'évaluation indique qu'en raison de l'absence d'une vision à long terme, le PNUD concentre davantage son action sur les processus et ne dispose pas d'une structure d'incitation pour l'acquisition des connaissances. La réalité est cependant beaucoup plus nuancée et plus complexe. Les circonstances et les contextes nationaux comptent : il n'existe pas de solution unique applicable dans tous les cas. Pour le PNUD, le problème n'est pas celui de l'absence d'un appui à l'acquisition des connaissances, mais réside plutôt dans des difficultés multiples qu'il faut surmonter pour traduire ou appliquer les enseignements tirés de contextes nationaux spécifiques dans d'autres contextes. En ce qui concerne la vision à long terme, le paradigme de développement humain fondamental du PNUD – qui est développé régulièrement dans les rapports mondiaux, régionaux et nationaux sur le développement humain et reflété dans le programme de travail de l'organisation – constitue en fait une telle vision et une telle stratégie qui guident le programme du PNUD visant à placer la personne au centre du développement. L'enjeu consiste à traduire cette vision dans des initiatives aboutissant à un niveau d'impact et de viabilité plus élevé auquel adhère chaque pays et qui est pertinent pour son contexte. Tel est le défi fondamental que doivent relever tous les acteurs de développement et le PNUD a eu sa part de réussite et d'échec à cet égard. Le PNUD continue cependant d'être perçu par un grand nombre de pays comme un partenaire particulièrement digne de confiance pour faire en sorte que cette transformation se produise.

14. L'approche plus large adoptée par le PNUD dans le domaine de la réduction de la pauvreté repose sur de solides bases analytiques et stratégiques présentées dans les documents traitant de ce sujet. La Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social de Stiglitz-Sen-Fitoussi a souligné que la pauvreté est un phénomène multidimensionnel allant nettement au-delà des considérations de revenu, et que les efforts efficaces de réduction de la pauvreté doivent s'intéresser à une variété de fonctions². Dans leurs travaux approfondis, Akire et Foster (2009) sont parvenus à cette même conclusion³. Les travaux de recherche réalisés par Ravallion et Chen (2007) et par Thomas *et al.* (2000) ont montré comment les politiques les plus efficaces de réduction de la pauvreté vont au-delà de la prestation

² Stiglitz, J., Sen, A. et Fitoussi, J. P. (2009) « Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress » : http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

³ Alkire, S. et Foster, J. (2009) « Counting and multidimensional poverty measurement », *Journal of Public Economics* : <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp32.pdf?cda6c1>.

de services et du soutien du revenu et pourquoi les politiques au niveau global sont essentielles pour réaliser le potentiel transformateur de la réduction de la pauvreté⁴. Les études de Keefer et Knack (1996) et de Kaufman (2003) ont prouvé l'importance des institutions dans une approche plus large : la pauvreté ne peut pas être réduite de manière efficace en l'absence d'institutions capables, inclusives et réactives⁵. Mosse (2010), Hickey et Bracking (2005) ainsi que Moore (2001) ont démontré que la capacité individuelle est importante : il ne saurait y avoir de réduction efficace de la pauvreté sans autonomisation de la personne ainsi qu'une approche axée sur les droits de l'homme⁶. Par contre, s'il est admis qu'une approche étroitement ciblée pourrait profiter à certains groupes de pauvres ou couches vulnérables d'une société ou certaines régions défavorisées, dans bien de cas elle prend les gens au piège d'un équilibre de bas niveau juste au-dessus du seuil de pauvreté et n'offre pas de nouvelles perspectives d'avancement, de progression économique et de mobilité sociale. Par exemple, les publications sur les évaluations de la microfinance tendent clairement vers de telles conclusions – c'est le cas notamment de Murdoch et Haley (2002), Khandaker (2000) ainsi que Holcombe *et al.* (1997)⁷.

Changement transformateur multidimensionnel

15. Pour mieux montrer comment une approche multidimensionnelle axée sur les droits universels a réalisé un *changement transformateur* en matière de réduction de la pauvreté, le rapport annuel axé sur les résultats de 2011 du PNUD met en évidence deux interventions tout à fait éloquentes. En Albanie, s'intéressant aux communautés Roms et égyptiennes qui, du fait de leur exclusion et marginalisation de longue date, vivent dans le cercle vicieux de la pauvreté, le PNUD a appuyé leur participation par : a) le développement de l'infrastructure locale et le renforcement des organisations de la société civile; b) la promotion de l'accès aux droits par l'inscription à l'état civil, le renforcement des compétences professionnelles, la formation et la sensibilisation aux questions de police communautaire et de santé; et c) le renforcement de la capacité des institutions locales et centrales à mettre en œuvre et suivre des programmes à l'appui des communautés vulnérables (Plan d'action national pour la Décennie de l'intégration des Roms). La mise en œuvre au plan local de programmes nationaux ciblant les communautés vulnérables est assurée par la redynamisation des comités régionaux de coordination qui évaluent les besoins sociaux et mettent en place des équipes techniques pour les Roms, dans un premier temps dans quatre régions. Ces équipes interdisciplinaires sont en

⁴ Ravallion, M. et Chen, S. (2007) « China's (uneven) progress against poverty » *Journal of Development Economics*, 82(1) 1-42, et Thomas, V, Dailami, M., Dhareshwar, A., Kaufmann, D., Kishor, N., López, R. et Wang, Y. (2000) *The Quality of Growth*, Oxford University Press.

⁵ Knack, S. et Keefer, P. (1995) « Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. » *Economics and Politics* 7:3, 207-27, et Kaufmann, D. (2003) « Rethinking governance: empirical lessons challenge orthodoxy ». Disponible à SSRN 386904.

⁶ Mosse, D. (2010) « A relational approach to durable poverty, inequality and power », *The Journal of Development Studies*, 46(7), 1156-1178, et Hickey, S. et Bracking, S. (2005) « Exploring the politics of chronic poverty: from representation to a politics of justice? » *World Development* 33(6), 851-865. Moore, M. (2001) « Empowerment at last? » *Journal of International Development*, 13(3), 321-329.

⁷ Murdoch, J. et Haley, B. (2002) « Analysis of the effects of microfinance on poverty reduction », Working Paper no. 1014, New York University, Wagner Graduate School of Public Service, New York ; et Khandaker, S. (2000) « Effectiveness of microfinance for poverty reduction – the case of Bangladesh » (polycopié) ; et Holcombe, S., et Xu Zianmei (1997) « Microfinance and poverty alleviation: UN collaboration with Chinese experiments » (polycopié).

mesure de déterminer les besoins locaux des Roms et des Égyptiens, de prévoir les ressources publiques pour répondre à ces besoins, de recueillir des informations et des statistiques locales et de les communiquer au gouvernement. Ces mesures, à leur tour, facilitent le processus de mise en œuvre et de suivi des actions prévues dans la Stratégie nationale pour l'amélioration des conditions de vie de la minorité Rom et dans le Plan d'action pour la Décennie de l'intégration des Roms. Mettant à profit cet exemple positif, le gouvernement a transposé le modèle dans six régions qui ont une plus forte concentration de communautés Roms.

16. Un autre exemple de changement transformateur induit par une approche plus globale est offert par le Programme d'assistance au peuple palestinien du PNUD. Selon le rapport axé sur les résultats de 2011, ce programme a lancé la deuxième phase du Programme de démarginalisation économique des familles défavorisées, fondé sur les interventions des trois années précédentes qui, à la fin de 2011, ont permis à environ 7 000 familles de passer de la situation d'extrême pauvreté à celle d'autosuffisance économique. La seconde phase offre des programmes de microfinance et de capital d'amorçage à 12 000 microentreprises appartenant à des jeunes, des femmes et des personnes handicapées. Sur un plan stratégique et régional, le Programme de démarginalisation économique des familles défavorisées a été reconnu en 2011 par l'Organisation de la Conférence islamique en tant que modèle efficace à reproduire dans les pays voisins.

17. Même pour l'action du PNUD dans les domaines ciblant directement la pauvreté, son initiative du Cadre d'accélération de la réalisation des OMD représente une approche plus générale reposant sur trois axes, combinant le diagnostic, les interventions et la mise en œuvre en vue de relever les défis de la pauvreté humaine au niveau des pays. Approuvé par le système des Nations Unies, le Cadre d'accélération de la réalisation des OMD est un mécanisme souple permettant de mettre en évidence les difficultés, de choisir les interventions nécessaires parmi celles dont l'efficacité a été établie de manière empirique, de déployer les actions nécessaires, se traduisant par des plans d'action nationaux pour la réalisation des OMD. Cinq aspects doivent être mis en exergue – *premièrement*, le Cadre d'accélération de la réalisation des OMD est piloté par le pays et il est enraciné dans les priorités et plans de développement nationaux (par exemple, en République démocratique populaire lao); *deuxièmement*, déployé dans 44 pays dans toutes les régions en développement, ses entraves, priorités et points d'entrée vont de la pauvreté et de la faim (Togo) au taux de mortalité maternelle (Ouganda), à l'autonomisation des femmes (Cambodge), au logement (Belize), au VIH/sida (Ukraine), à l'emploi des jeunes (Bhoutan), à l'énergie (Ghana) et aux handicaps (Costa Rica); *troisièmement*, le Cadre d'accélération de la réalisation des OMD a également été déployé dans de petits États insulaires (Tuvalu) ainsi qu'au plan infranational (Colombie, Éthiopie et Philippines); *quatrièmement*, des pays ont fourni leurs propres ressources à l'appui de la mise en œuvre du plan d'action pour la réalisation des OMD (le Niger a affecté 35 millions de dollars sur les ressources nationales); et *cinquièmement*, des pays mettent en œuvre les plans d'action pour la réalisation des OMD. Un examen récent des programmes conjoints appuyés par le Fonds pour la réalisation des OMD, auxquels le PNUD participe activement, montre que ces programmes ont contribué directement, à des niveaux moyens ou supérieurs, à 342 outils d'intervention, notamment des politiques, des législations et des plans d'action. Trois sur quatre de ces outils ont une portée nationale et contribuent à

l'extensibilité des interventions de développement et à l'expansion de la portée des services.

18. Les activités du Cadre d'accélération de la réalisation des OMD représentent également un exemple concret d'un appui aux pays coordonné au niveau de l'ensemble du système des Nations Unies, contrairement au manque d'une telle coordination relevé par le rapport d'évaluation en tant que sujet de préoccupation. En fonction du domaine de concentration du Cadre d'accélération de la réalisation des OMD, le rôle de chef de file est joué par l'organisation qui a le mandat et la capacité nécessaires. Par exemple, en Ouganda, l'accent étant mis sur le taux de mortalité maternelle, le rôle de chef de file est joué par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), alors qu'à Belize ce rôle revient au Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT), car le logement est la priorité en matière d'accélération. Le Cadre d'accélération de la réalisation des OMD a également fourni une plateforme pour combiner divers domaines d'intervention du PNUD en une action au plan national. Par exemple, l'action du Cadre d'accélération de la réalisation des OMD en Ukraine est une intervention conjointe appuyée par les experts de la lutte contre la pauvreté et contre le VIH/sida, alors qu'en République démocratique populaire lao elle est conçue par les experts de la lutte contre la pauvreté et de la gouvernance démocratique.

19. Les résultats obtenus dans le Cadre d'accélération de la réalisation des OMD atténuent directement la dichotomie potentielle (que le rapport d'évaluation perçoit dans le travail d'élaboration des politiques du PNUD) entre la *contribution au cadre des politiques* et l'*appui direct*. En fait, le Cadre d'accélération de la réalisation des OMD et de nombreuses autres expériences, notamment l'action du PNUD dans les domaines du VIH/sida, de la biodiversité, de la parité des sexes et du relèvement après la crise confirment l'efficacité relative de la combinaison des politiques et de l'appui direct. L'intervention du PNUD dans le domaine du commerce représente également un moyen efficace d'appuyer directement les politiques. Par exemple, au Mali, l'activité d'exportation de mangues revêt une importance capitale pour l'économie du pays et pour l'autonomisation des femmes pauvres, puisqu'elles sont nombreuses à travailler dans les plantations de manguiers. Mais le Mali ne pouvait pas exporter son produit aux marchés européens parce que ses récoltes étaient envahies par les insectes. Le PNUD lui a donné des conseils sur les mesures à prendre pour se conformer aux normes internationales d'exportation. Grâce à cette aide directe, les exportations de mangues maliennes ont atteint 12 676 tonnes en 2008, contre 2 915 tonnes en 2005 et elles ont rapporté 30 millions de dollars de recettes supplémentaires et fourni un avantage considérable aux femmes pauvres du Mali.

20. Au fil du temps, dans le domaine de la réduction de la pauvreté et de la réalisation des OMD, le PNUD a été particulièrement efficace au plan de la mobilisation – *mobilisation* de programme et de politique; de l'*évaluation* (évaluations des besoins et des progrès accomplis); de la *planification et de l'élaboration des politiques* (stratégies de développement nationales axées sur les OMD); de la *mise en œuvre aux fins de développement inclusif*, et du *renforcement de la résilience*⁸. D'après l'enquête menée en 2006 auprès des partenaires du

⁸ Voir document DP/2011/22 pour l'examen à mi-parcours des résultats obtenus par le PNUD dans la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD au titre du plan stratégique 2008-2013.

PNUD, 95 % de ceux-ci considèrent l'organisation comme un partenaire incontournable pour la contribution à la réalisation des OMD. Dans le domaine de la mobilisation, le PNUD a eu un impact mondial sur la mobilisation au plan des politiques (par exemple, la publication *Que faut-il pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement : Une évaluation internationale* qui, en présentant les données de fait au niveau mondial, a enrichi et influencé l'examen des OMD de 2010), la mobilisation au plan régional (par exemple, la publication *Achieving the MDGs in an Era of Uncertainty: Asia-Pacific Regional Report 2009/10*) et la mobilisation au niveau des pays. Plus de 400 rapports nationaux sur les OMD ont mis en évidence les réalisations, les lacunes et les disparités dans ce domaine et ont influencé l'élaboration des politiques au niveau des pays. Les rapports mondiaux, régionaux et nationaux sur le développement humain ont également été des instruments efficaces de mobilisation. Par exemple, en République démocratique populaire lao, le quatrième rapport national sur le développement humain consacré à l'emploi et aux moyens de subsistance a orienté l'élaboration du septième plan quinquennal du pays, axé sur la création d'emplois.

21. Concernant les innovations en matière d'évaluation, de planification et des politiques, le PNUD a aidé les gouvernements du Bangladesh, de Bhoutan et de Mongolie à réaliser des évaluations des besoins dans le domaine des OMD pour les plans de développement nationaux axés sur les OMD. En Chine, le PNUD a apporté des contributions importantes à la réduction de la pauvreté en intégrant les OMD dans la vision et la planification par le pays d'une société *Xiaokang*⁹ aux plans national et local et en renforçant les liens entre les réformes des finances publiques et la réduction de la pauvreté. En 2009, un système national d'indicateurs de *Xiaokang* (y compris les indicateurs de gouvernance et du VIH) était finalisé et expérimenté dans 15 provinces. Le PNUD n'a pas limité ses contributions aux OMD au niveau national, il les a aussi étendues considérablement en vue de la réalisation des OMD au niveau local. Au Mexique, l'État de Chiapas a intégré dans sa constitution les OMD en tant que guide de politique sociale, obligeant les administrations locales et le parlement de l'État à affecter 33 % du budget aux OMD. Cette mesure s'est traduite par des politiques efficaces favorables aux pauvres et des investissements qui privilégient les populations pauvres et les femmes et a envoyé dans tout le pays un message en faveur des OMD en tant que domaine d'intervention prioritaire des initiatives de développement globales. En Égypte, le PNUD a collaboré à la mise en place d'un cadre de suivi et d'évaluation pour la lutte contre la pauvreté dans les 1 000 villages sur lesquels porte l'initiative lancée par le pays à cet égard. En Jamaïque, pays fortement endetté et soumis à de fortes pressions budgétaires (même avant la crise), une initiative gouvernementale soutenue par le PNUD a abouti à une restructuration de la dette intérieure, qui a dégagé 479 millions de dollars par an pour les 10 prochaines années, à investir dans des réalisations socialement et économiquement productives.

22. Au plan de la mise en œuvre aux fins de développement profitant à tous, l'aide du PNUD au Chili a contribué à la conception de la stratégie de protection sociale

⁹ La vision de la société *Xiaokang* est celle d'une société où la plupart des gens sont modérément bien lotis et jouissent d'une vie confortable. Ce principe confucéen, qui trouve son origine dans les *Classiques de la poésie* datant de près de 2 500 ans, a été repris récemment en tant qu'objectif de développement de la Chine, qui doit être atteint à l'horizon 2020. Il vise non seulement à réaliser la prospérité économique, mais aussi à garantir la distribution à grande échelle de la richesse entre les populations.

du pays. Le PNUD a joué un rôle pionnier dans la mise en œuvre de plateformes multifonctionnelles fournissant des services d'énergie modernes à des foyers pauvres en Afrique de l'Ouest (Burkina Faso et Mali). Au Bangladesh, le PNUD a exécuté un projet pilote sur une période de trois ans (2008-2010), qui a amélioré la vie de 24 000 femmes dans tout le pays et sorti au moins 12 000 personnes de l'extrême pauvreté. Le nombre de jours de pénurie alimentaire est tombé de 119 à 4 par an et jusqu'à 91 % de femmes sont désormais en mesure d'envoyer leurs enfants à l'école, contre 57 % avant leur participation au projet. Les niveaux de revenu des femmes a été multiplié par deux et demi et leur épargne est passée de 189 taka à plus de 7 500 taka. Le programme a permis de générer un total de 17,9 millions de jours de travail, ce qui s'est traduit par 25 000 kilomètres de routes améliorées reliant des collectivités isolées à des services vitaux comme les écoles, les marchés et les hôpitaux. Le modèle a été reconnu comme étant l'un des meilleurs exemples de réduction de la pauvreté au Bangladesh par l'évaluation à mi-parcours de l'Union européenne¹⁰. Le PNUD a été en mesure de réaliser un progrès décisif dans le domaine des politiques, du fait de la réussite avérée et d'une action de mobilisation bien conçue sur un an. Le gouvernement élabore à présent une stratégie intégrée de protection sociale et consacre ses propres ressources à l'expansion du modèle au plan national afin d'offrir une échelle de sécurité aux femmes qui en ont le plus besoin. En Inde, le PNUD aide le gouvernement à mettre en œuvre la Loi nationale sur la garantie de l'emploi rural. L'aide porte sur les communications, la sensibilisation et la mobilisation sociale; l'audit social pour garantir la transparence et la responsabilisation; la planification participative pour la préparation de projets axés sur les besoins; et le suivi et l'évaluation, notamment les systèmes d'information de gestion pour améliorer l'efficacité et l'efficience.

23. Certes tous les projets pilotes ne se traduisent pas par des modèles efficaces, mais ils devraient éclairer les futures décisions de politique. Dans le même temps, le PNUD considère le développement à plus grande échelle des projets pilotes efficaces comme l'une des approches les plus importantes en matière de réalisation d'un changement transformateur. Mais cette approche peut aussi être l'une des plus difficiles. Toutefois, le PNUD tire des enseignements des exemples et commence à les codifier. En Inde, par exemple, un programme pilote du PNUD financé dans 500 villages de l'État du Nord de l'Inde, Uttar Pradesh, par un don de la Fondation IKEA de 7,5 millions de dollars, atteint efficacement près de 50 000 femmes en vue de renforcer leur aptitude à devenir des catalyseurs du changement. Pour transposer à plus grande échelle ce modèle d'autonomisation des femmes, la Fondation IKEA s'est récemment engagée à fournir quelque 40 millions de dollars pour autonomiser 2,2 millions de femmes rurales pauvres dans 20 000 villages en Inde. Au Cambodge, l'amplification des projets pilotes efficaces est intégrée dans le cadre du programme de l'Alliance pour la lutte contre le changement climatique au Cambodge. L'Alliance coordonne toutes les initiatives sur le changement climatique et offre une enceinte pour l'échange des données d'expérience et des meilleures pratiques entre le gouvernement, la société civile et la communauté de pratique en général.

24. La démarche multidimensionnelle du PNUD en matière de réduction de la pauvreté est évidente dans son approche de l'égalité des sexes, de la gouvernance démocratique, de la biodiversité et de la crise. Le PNUD a une solide expérience de

¹⁰ Landell Mills Ltd. (2010) « Mid-term evaluation of the Rural Employment Opportunities for Public Assets project », parainné par l'Union européenne, Dhaka.

la programmation sous l'angle de la parité des sexes, que l'évaluation n'a pas appréciée à sa juste valeur. L'égalité des sexes est intrinsèquement et foncièrement utile et instrumentalement importante pour la réduction de la pauvreté multidimensionnelle. Par exemple, la publication *Asia-Pacific Human Development Report of 2010* plaidait fortement en faveur de l'accélération de l'autonomisation des femmes pour garantir la réduction durable de la pauvreté. Dans plusieurs pays, les plans d'action pour la réalisation des OMD, élaborés par le biais du Cadre d'accélération de la réalisation des OMD, mettent l'accent sur les questions d'égalité des sexes – autonomisation des femmes (Cambodge), pauvreté chez les femmes (Togo), taux de mortalité maternelle (Ghana et Ouganda). Dans l'État indien de Rajasthan, le PNUD a aidé le gouvernement de l'État à adopter la budgétisation sensible à la problématique hommes-femmes, de sorte que davantage de ressources sont affectées à la promotion du bien-être des femmes. En Colombie et au Rwanda, avec l'aide du PNUD, des politiques d'égalité des sexes ont été intégrées dans les plans nationaux de développement dans le but de réduire la pauvreté humaine. L'action du PNUD sur la situation des femmes et le changement climatique a eu un impact sur la scolarisation des filles, le partage des tâches ménagères, la protection des moyens de subsistance par la biais des systèmes d'alerte rapide et de sensibilisation et de meilleures pratiques d'utilisation d'énergie par les ménages.

25. Les activités du PNUD dans le domaine de la gouvernance démocratique visent à réaliser le développement humain et la réduction de la pauvreté. Par exemple, au Yémen, le PNUD, conjointement avec le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), aide l'administration locale à appliquer efficacement les réformes en matière de décentralisation dans les domaines de la planification, de la budgétisation et de la prestation des services de base, avec pour objectif de réduire les privations humaines dans des poches de pauvreté tout en veillant à ce que les filles et les femmes en soient les bénéficiaires. Au Guatemala, l'approche des droits de l'homme a servi à améliorer les services de santé de base disponibles pour les pauvres. Depuis 2009, une enquête initiale a été réalisée en vue de mettre en évidence les lacunes de capacité et d'autres causes du manque de services de santé dans les collectivités de Chipajche et d'El Tumbador, de réorienter ces services pour répondre aux besoins des pauvres, et de mettre en place un cadre de redevabilité. La priorité accordée par ces initiatives à la pauvreté est évidente.

26. La biodiversité est un autre domaine qui a de solides liens avec la pauvreté. Bon nombre des 1,2 milliard de personnes vivant dans l'extrême pauvreté dépendent directement de la biodiversité et d'écosystèmes sains. Leurs moyens de subsistance et leur survie sont tributaires des biens et services de la nature. Les pauvres risquent donc de souffrir de manière disproportionnée de perturbations potentielles des écosystèmes fragiles. L'action du PNUD dans le domaine de la biodiversité appuie la modification des pratiques de production dans un certain nombre de secteurs, notamment l'agriculture, la pêche et la foresterie (autant de secteurs dont les pauvres dépendent tout particulièrement); contribue à la gestion de l'investissement et à l'amélioration de la gouvernance dans les aires protégées, où 272 millions d'hectares d'aires protégées ont bénéficié de l'intervention du PNUD; et favorise la gestion forestière durable, portant sur une superficie totale de 1,1 million d'hectares. En outre, le Portefeuille des mesures d'adaptation du PNUD/Fonds pour l'environnement mondial (FEM) de 700 millions de dollars aide les gouvernements nationaux à mobiliser des fonds pour le financement des mesures d'adaptation et à

élaborer et mettre en œuvre des stratégies d'adaptation, notamment des éléments qui sont axés sur les écosystèmes. Le Programme de microfinancements du FEM, mis en œuvre par le PNUD, a réussi à montrer que pour améliorer l'état de l'environnement mondial il est non seulement possible, mais extrêmement important d'appuyer les collectivités (souvent autochtones) dans leurs efforts visant à acquérir des moyens de subsistance plus durables. Dans tous ces domaines, l'intervention a des répercussions sur la pauvreté de trois manières importantes : a) elle maintient et améliore les services écosystémiques et améliore l'accès et le partage des avantages découlant de l'utilisation durable de ces services; b) elle génère des revenus grâce à des possibilités de valorisation plus larges (par exemple, une gamme de produits de biodiversité); et c) elle crée des emplois (par exemple, la production de produits respectueux de la biodiversité et le tourisme). Un exemple concret de la priorité accordée par l'action du PNUD à la biodiversité est offert par le Botswana où, grâce à son projet intitulé « Building Local Capacity for Sustainable Use of Biodiversity in the Okavango Delta » (Renforcement des capacités locales pour l'utilisation durable de la biodiversité dans le delta de l'Okavango), les foyers pauvres ont eu accès aux ressources naturelles et les foyers du delta de l'Okavango ont pu compléter leurs revenus en nature dans une mesure équivalente à près de 1 500 dollars par an (en termes de 2005).

27. L'évaluation affirme que la plus grande partie du portefeuille de l'environnement n'intègre pas efficacement les préoccupations liées à la pauvreté et celles qui sont liées à l'environnement (p. 64). La direction du PNUD est fermement convaincue que l'évaluation a manqué de reconnaître la gamme complète des projets du PNUD qui prennent efficacement en compte la corrélation entre la pauvreté et l'environnement : programmes de gouvernance de l'eau, qui ont un impact sur l'accès à l'eau, les politiques de gestion de l'eau et les structures de gouvernance; interventions portant sur les produits chimiques et les déchets qui ont un impact sur la santé; et un certain nombre d'initiatives liées aux changements climatiques. Des programmes tels que l'Initiative Pauvreté-environnement relient clairement les objectifs de réduction de la pauvreté et les questions environnementales et sont exécutés de manière pluridisciplinaire, impliquant la collaboration entre les équipes du PNUD chargées de l'environnement, de la réduction de la pauvreté, de la gouvernance, de l'égalité des sexes et du renforcement des capacités au niveau national, régional et mondial. Le Programme de développement intégré des zones arides adopte également une approche centrée sur le binôme pauvreté-environnement. L'action du Protocole de Montréal, dont le PNUD est l'un des principaux organismes d'exécution, intègre les questions d'environnement et d'équité tout en favorisant le développement humain. En fait, les pays choisissent le PNUD en tant qu'organisme d'exécution du FEM ou du Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal avant tout en raison de son savoir technique et de son expérience qui apportent de multiples avantages au niveau du développement. Les travaux du PNUD dans le secteur de l'eau brillent par leur absence dans le rapport d'évaluation. Or, le portefeuille de projets du PNUD-FEM dans le domaine de la gouvernance de l'eau et des océans, par exemple, porte sur 100 pays représentant un investissement de plus de 700 millions de dollars, réalise de multiples avantages au niveau du développement en favorisant la gestion durable des océans et des eaux de surface et souterraines transfrontalières, ainsi que la gestion intégrée des ressources en eau. Il ne s'agit pas seulement d'un portefeuille qui appuie l'eau en tant ressource propre, c'est une intervention qui est centrée sur

les pauvres car ce sont eux qui disposent le moins d'une eau propre et qui ont le plus besoin de ressources en eau pour gagner leur revenu.

28. L'évaluation donne à penser que les questions de changement climatique pourraient masquer d'autres problèmes environnementaux qui menacent de manière plus directe et plus immédiate les moyens de subsistance des pauvres, et estime que le PNUD devrait accorder la priorité à ces problèmes. Le PNUD s'inscrit en faux contre cette affirmation et n'en perçoit pas clairement la source ou les données sur lesquelles elle se fonde. Tout d'abord, les activités liées au changement climatique viennent compléter les interventions dans d'autres domaines de l'environnement. Ensuite, il existe des liens évidents entre les mesures d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets d'une part et la réduction de la pauvreté d'autre part. Les pauvres du monde ressentent déjà les impacts du changement climatique, qui constitue une menace pour les objectifs de développement. De nombreuses initiatives d'atténuation des effets du changement climatique ont des répercussions immédiates sur les collectivités qui les prennent, par exemple, le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (ONU-REDD), qui contribue à protéger les moyens de subsistance liés aux forêts tout en permettant de stocker les émissions dans les forêts. De même, les activités de promotion des énergies renouvelables offrent des solutions durables aux collectivités locales.

La question de l'extensibilité

29. En ce qui concerne les observations de l'évaluation sur l'efficacité de l'action du PNUD en aval et la transposition à plus grande échelle, le PNUD a admis que ses pratiques de codification et d'acquisition des connaissances et certains aspects du financement et du modèle de projet se sont traduits par des résultats inégaux en matière de renforcement de la viabilité des résultats de projets, y compris la transposition à plus grande échelle. C'est l'une des raisons pour lesquelles ces domaines ont été inclus à la matrice stratégique des résultats en matière d'efficacité au plan du développement du plan stratégique lors de l'examen à mi-parcours, et font l'objet d'un suivi plus étroit pour garantir qu'ils soient explicitement inclus dans le prochain plan stratégique. Parallèlement, il convient de relever que l'appui accordé par l'organisation à de nombreuses initiatives au niveau local s'est traduit par des résultats importants en matière de réduction de la pauvreté. Selon le rapport annuel axé sur les résultats de 2011, l'initiative de microfinance appuyée en Mongolie par le PNUD et le FENU a servi plus de 64 000 emprunteurs dont 87 % sont pauvres ou ne sont pas loin de l'être et 53 % sont des femmes. Au Mali, des plateformes multifonctionnelles (une innovation appuyée par le PNUD pour fournir des services d'énergie modernes aux femmes pauvres des zones rurales) ont servi 5,5 millions de personnes qui n'avaient guère accès au réseau électrique. En Turquie, le Fonds pour la réalisation des OMD a financé un programme de culture et de développement, combinant l'élaboration d'un plan de tourisme et le développement des capacités des entrepreneurs locaux – un bon exemple d'appui en amont associé à une intervention en aval. Le programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) est un autre partenaire clef dans les initiatives de réduction de la pauvreté au plan local : 1 700 volontaires participent à des projets de réduction de la pauvreté du PNUD, combinant le volontariat social et l'expertise en matière de réduction de la pauvreté.

30. En ce qui concerne l'accroissement des interventions, trois exemples concrets méritent d'être cités. En Chine, le programme intitulé Agriculture Extension Special Task Force (AESTF) appuyé par le PNUD utilise des mécanismes axés sur la demande et sur le marché pour relier directement les exploitants agricoles aux technologies améliorées, aux nouveaux modèles d'exploitation et marchés de produits. S'inspirant d'innovations locales dans la partie Sud de la Chine en 1998, le PNUD appuyant la transposition à plus grande échelle depuis 2006, le programme s'est développé au point de couvrir plus de 1 800 comtés, profitant à plus de 60 % de sa vaste population rurale. En 2009, le revenu annuel moyen des exploitants agricoles bénéficiant du programme avait augmenté de 67 % par rapport au niveau de 2006 – une progression supérieure de 24 % au niveau de l'augmentation au plan national. Au Népal, le Programme de production d'énergie dans les zones rurales (REDP) du PNUD élargit l'accès aux énergies renouvelables dans les zones rurales en contribuant à la mise en place de politiques, d'institutions et de moyens d'accompagnement au niveau national, des districts et des collectivités. Initialement conçu comme un projet pilote local en 1996, le REDP a été depuis lors transposé dans tous les districts du Népal par le biais d'une approche décentralisée, axée sur les populations locales. La réussite du modèle REDP a eu une influence considérable sur la politique d'énergie rurale de 2006 du gouvernement, mettant en évidence la nécessité d'associer les populations locales à la planification et l'élaboration des programmes d'énergie en milieu rural. Le programme a, par la suite, appuyé le centre de promotion des énergies de substitution du gouvernement (Alternative Energy Promotion Centre – AEPC) chargé de mettre en œuvre la politique, en créant des sections et des unités de développement des énergies en milieu rural dans l'ensemble du pays.

31. Aux Philippines, le PNUD a appuyé, par le biais d'un programme conjoint des Nations Unies, la prise en compte systématique de la réduction du risque climatique dans les processus nationaux et locaux d'élaboration, de planification et de réglementation et l'expérimentation de six approches d'adaptation intégrées avec la possibilité de les amplifier. Depuis son lancement en 2008, le programme a réalisé des évaluations de vulnérabilité et d'adaptation de 43 provinces par le biais du service météorologique des Philippines. Ces évaluations se sont traduites par : a) l'élaboration d'un cadre national d'action pour relever les défis en matière de santé liés au changement climatique; b) la prise en compte du changement climatique dans le Plan de développement des Philippines et, à ce titre, l'environnement et le changement climatique sont considérés comme l'un des cinq domaines prioritaires en matière de budgétisation; au sein de la Présidence a été mis en place un nouveau groupe thématique sur l'intégrité de l'environnement et l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets; et c) la mise en place de 70 structures d'adaptation au changement climatique chargées d'évaluer les options d'adaptation agricole. Le gouvernement transpose à plus grande échelle les pratiques innovantes du programme conjoint des Nations Unies et, de ce fait, les projections climatiques réalisées dans 69 provinces et les programmes d'assurance des récoltes qui tiennent compte du changement climatique s'étendent au-delà des municipalités initiales.

IV. Conclusion

32. L'administration du PNUD prend acte des conclusions et des recommandations de l'évaluation et leur donnera suite d'une manière qui enrichisse l'orientation future de son action dans le domaine de la pauvreté. On sait par expérience que les possibilités de victoires relativement faciles en matière de politique dans la lutte contre la pauvreté sont en voie d'épuisement – celles qui visent à garantir une saine gestion macroéconomique et à améliorer l'allocation de ressources pour l'investissement. La complexité, les pressions et le risque sont autant d'obstacles auxquels se heurtent les pays qui veulent comprendre pleinement leurs options de développement et prendre leurs propres décisions difficiles en matière de politique, souvent dans des circonstances contraignantes, pour la réduction de la pauvreté. Cette tâche comporte deux dimensions cruciales, entre autres. *Tout d'abord*, la capacité technique et la solidité institutionnelle nécessaires pour clarifier et formuler les choix de politique, et notamment les coûts sociaux, économiques et environnementaux, les avantages et les arbitrages qui sont inévitables dans un monde aux ressources déjà insuffisantes. *Ensuite*, la nécessité de collaborer avec le public et d'obtenir son appui au changement des politiques, en particulier les réformes difficiles qui sont essentielles pour lutter contre la corruption, améliorer l'efficacité et garantir l'inclusion – une tâche qui sera plus facile ou plus difficile selon que le pays possède ou non le capital social, politique et institutionnel indispensable pour trouver un accord et réussir la transition difficile sans provoquer de graves perturbations sociales.

33. Pour réaliser un développement humain durable, il est nécessaire d'adopter une vision à long terme, de planifier et d'investir en conséquence, en ayant à l'esprit non pas simplement les dimensions économiques, mais aussi les dimensions sociales, politiques et environnementales. Mais il s'agit d'une véritable gageure. Les retards au plan institutionnel deviennent de plus en plus un obstacle de taille au développement. Les lacunes sont les plus graves au niveau de l'État, plus particulièrement aux échelons inférieurs des administrations, bien que la situation précise varie en fonction des pays. Les institutions doivent se moderniser pour prendre les devants plutôt que de rester de plus en plus à la traîne. Toutes ces considérations donnent forme aux enjeux futurs de l'action du PNUD dans le domaine de la pauvreté, pour lesquels l'organisation est pleinement engagée et se prépare en conséquence.

34. L'annexe aux pages suivantes présente les mesures clefs proposées en réponse aux principales recommandations de l'évaluation, en complément des mesures qui ont déjà été proposées dans les réponses à d'autres évaluations pertinentes.

Annexe

Principales recommandations et réponse de l'Administration

Recommandation n° 1. Le PNUD devrait forger des liens plus solides avec les interlocuteurs nationaux, plus particulièrement la société civile les milieux universitaires, pour s'assurer que les idées et les enseignements qu'il diffuse par le biais de ses documents phares, tels que les rapports nationaux sur le développement humain et les rapports sur les OMD, influencent l'agenda politique national.

Réponse de l'administration. La collaboration avec la société civile et les milieux universitaires fait partie de la pratique normale du PNUD dans le cadre de son action de fond et des opérations de programme au niveau des pays. Par exemple, les rapports nationaux sur le développement humain font systématiquement appel aux milieux universitaires et aux institutions de recherche au niveau national et infranational. En Inde, le rapport intitulé Human Development Report for West Bengal a été dirigé par des professeurs de l'université Jawaharlal Nehru. Les rapports de l'Inde sur les OMD sont établis en collaboration avec la société civile et le secteur privé. Dans le cadre des activités de programme, telles que le Cadre d'accélération de la réalisation des OMD au niveau du pays, la participation des diverses parties prenantes au déploiement est une condition préalable. Les rapports annuels axés sur les résultats du PNUD ont récemment adopté le principe de demander aux bureaux de pays de rendre compte des partenariats et des profils de participation, qui incluent la société civile et les milieux universitaires. Le PNUD prendra de nouvelles mesures pour garantir la participation systématique des acteurs multipartites aux processus de ses activités de fond et de programme.

Principales mesures	Échéancier	Service(s) responsable(s)	Suivi*	
			Observations	État d'avancement
1.1. Inclure la participation de la société civile et des milieux universitaires en tant que mesure essentielle dans les procédures d'assurance qualité des produits axés sur le savoir.	D'ici au deuxième trimestre 2013	Bureau des politiques de développement (BPD), bureaux régionaux, bureaux de pays, Bureau du Rapport sur le développement humain (HDRO)		
1.2. Rendre compte du partenariat et de la collaboration avec la société civile et les milieux universitaires dans les rapports annuels axés sur les résultats.	En cours	Bureaux de pays, bureaux régionaux, BPD, Groupe d'appui opérationnel (OSG), Bureau des relations extérieures et du plaidoyer (BERA)		
1.3. Aider les pays à élaborer plus de 40 rapports de « troisième génération » sur les OMD servant de données pour éclairer le programme de développement au-delà de 2015, avec des orientations sur la collaboration avec la société civile et les milieux universitaires.	2013-2014	BDP et bureaux régionaux		

Recommandation n° 2. Les programmes et les projets entrepris par le PNUD doivent être conçus de manière à favoriser explicitement les pauvres, en essayant toujours d'inclure des éléments précis qui amélioreront la probabilité que les pauvres bénéficient plus qu'ils ne l'auraient autrement fait dans le cadre d'initiatives de développement général. Les activités dans lesquelles il est impossible d'introduire des éléments favorisant explicitement les pauvres devraient être maintenues au strict minimum et ne devraient être entreprises que sur la base de directives rigoureuses avec pour objectif stratégique de mobiliser des ressources et la bonne volonté, dont le PNUD aura besoin pour faire progresser sa mission de réduction de la pauvreté.

Réponse de l'administration. Le PNUD a été sur la bonne trajectoire du fait de son engagement envers le développement humain, son dévouement à l'élimination de la pauvreté et des mesures concrètes garantissant la priorité à la pauvreté dans ses domaines thématiques. Les défis ont un triple volet : a) consolidation de l'approche indiquée plus haut; b) intégration généralisée de l'objectif de réduction de la pauvreté dans tous les domaines et dans un plus grand nombre de programmes de pays; et c) renforcement des capacités du personnel au niveau des pays pour assurer cette intégration. Des mesures plus concertées seront prises concernant les outils d'évaluation diagnostique, les méthodologies et les cadres, les notes d'orientation, les trousseaux d'informations pratiques et la diffusion des enseignements tirés de programmes réels. Sur la base du dialogue avec les interlocuteurs nationaux et en tenant compte des priorités nationales, une approche de

programmation plus délibérée, axée sur des données de fait sera élaborée. Cette approche mettra l'accent sur une démarche en matière de réduction de la pauvreté de plus vaste portée, axée sur les politiques et des interventions plus ciblées dans ce domaine. Le renforcement des capacités nationales et la promotion d'une programmation plus délibérée, concrète et axée sur des données de fait et soumise à un suivi et une évaluation appropriés, enrichiront les politiques et contribueront à transposer les politiques et les résultats à une plus grande échelle. Cette théorie du changement permettra de concevoir et d'élaborer des actions appropriées axées sur la pauvreté dans différents domaines d'intervention, d'élaborer les plans d'exécution requis et de déployer les opérations de suivi et d'évaluation nécessaires.

<i>Principales mesures</i>	<i>Échéancier</i>	<i>Service(s) responsable(s)</i>	<i>Suivi*</i>	
			<i>Observations</i>	<i>État</i>
2.1. Élaborer une trousse d'informations pratiques avec des exemples de projets sur la manière de concevoir un programme favorable aux pauvres dans le domaine de la gouvernance démocratique, de l'énergie et de l'environnement, du VIH/sida et de la prévention des crises et du relèvement après les crises.	D'ici au quatrième trimestre de 2013	BDP, Bureau de la prévention des crises et du relèvement (BCPR), Centre de perfectionnement professionnel (LRC), bureaux de pays		
2.2. Prévoir des compétences désignées (ou points focaux) dans les équipes chargées des questions de pauvreté des bureaux de pays, des centres régionaux de services et des sièges pour conseiller et appuyer d'autres fonctions pour la conception, le suivi, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes favorisant explicitement les pauvres.	D'ici au quatrième trimestre de 2013	Bureaux de pays, bureaux régionaux, BPD, BCPR		
Fournir aux équipes chargées des questions de pauvreté dans les pays en crise et les centres régionaux de services une formation à la programmation du PNUD en matière de réponse aux crises en mettant l'accent sur les moyens de subsistance et la reprise économique, y compris les liens avec d'autres domaines de pratique tels que la gouvernance dans les situations de crise et la prévention des conflits.	D'ici au quatrième trimestre de 2013	BCPR, bureaux de pays, bureaux régionaux, BPD		
2.3. Inclure dans la liste de contrôle du comité d'examen des projets le caractère favorable aux pauvres et la viabilité du point de vue écologique en tant que l'un des critères.	D'ici au troisième trimestre de 2013	OSG, bureaux régionaux, bureaux de pays		
2.4. Analyser les programmes qui intéressent plusieurs domaines d'activité à la fois et contribuent à la réduction de la pauvreté, tels que les programmes du Cadre d'accélération de la réalisation des OMD dans différents domaines thématiques, afin de cerner les facteurs de réussite et les enseignements tirés.	D'ici au deuxième trimestre de 2014	Bureaux de pays, bureaux régionaux, BPD, BCPR		

2.5. Déployer la stratégie institutionnelle de gouvernance locale intégrée et de développement de proximité dans cinq pays se trouvant à des stades de développement différents, avec des typologies nationales différentes et dans des régions différentes et l'intégrer dans des stratégies élargies et multisectorielles de réduction de la pauvreté.

D'ici à la fin de 2013

Bureaux de pays, bureaux régionaux, centres de services régionaux, BPD, BCPR

Recommandation n° 3. Les bureaux de pays du PNUD devraient renforcer les initiatives visant à réaliser une intégration plus efficace des groupes thématiques et des partenariats plus solides avec les organisations des Nations Unies, en particulier en vue de cibler davantage les aspects de la pauvreté qui ne sont pas liés au revenu.

Réponse de l'administration. Sur les deux fronts, des actions sont engagées dans la bonne direction, mais d'autres mesures seront également prises. Par exemple, dans les pays en crise, le PNUD favorisera une intégration plus poussée entre les groupes thématiques, en particulier ceux de la prévention des crises et du relèvement et de la réduction de la pauvreté et de l'environnement, dans le cadre de l'adoption des mécanismes intégrés de relèvement après la crise et la catastrophe et la conception et la mise en œuvre de programmes. Sur le second front, le déploiement du Cadre d'accélération de la réalisation des OMD offre une plateforme unique de collaboration avec d'autres organisations des Nations Unies sur des aspects de la pauvreté non liés au revenu – avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Programme alimentaire mondial (PAM) dans le domaine de la faim et de la sécurité alimentaire (République centrafricaine et Niger), avec le FNUAP et l'OMS sur le taux de mortalité maternelle (par exemple, au Ghana et en Ouganda). Les efforts sur les deux fronts seront consolidés et institutionnalisés.

Principales mesures	Échéancier	Service(s) responsable(s)	Suivi*	
			Observations	État
3.1. Mettre en place et/ou utiliser les mécanismes institutionnels pour garantir la viabilité et les résultats obtenus grâce à des initiatives conjointes multipartites et multi-institutionnelles qui visent à développer des synergies afin d'obtenir des résultats en matière de réduction de la pauvreté, telles que le Cadre d'accélération de la réalisation des OMD, la stratégie intégrée de gouvernance locale et de développement de proximité et l'Initiative Pauvreté-environnement.	En cours	BPD, BCPR, bureaux régionaux, bureaux de pays		
Dans au moins trois pays en crise, le PNUD favorisera une intégration plus solide entre les groupes thématiques et la collaboration avec les principaux partenaires dans le cadre du FEM au niveau des pays dans le cadre de : la réalisation d'analyses intégrées de relèvement après la catastrophe ou après le conflit; la conception et la mise en œuvre conjointes (groupes de prévention des crises et de relèvement et de réduction de la pauvreté) de programmes de promotion des moyens de subsistance et de reprise économique.	D'ici au quatrième trimestre de 2013	BCPR, bureaux régionaux, bureaux de pays		

Recommandation n° 4. Les activités en aval ne doivent essentiellement être réalisées qu’avec pour objectif stratégique explicite de contribuer à un résultat plus important que celui que ces activités peuvent obtenir par elles-mêmes – en tirant des enseignements aux fins de transposition à une plus grande échelle ou d’intégration dans les conseils de politique en amont qui soient pertinents pour la réduction de la pauvreté. Le PNUD doit intégrer dans son système d’évaluation de la performance, pour le personnel comme pour les activités, des dispositions précises indiquant explicitement les moyens et les mesures d’incitation concernant l’apprentissage institutionnalisé afin que les enseignements tirés des cas de réussite et d’échec dans chaque activité puissent être pris en compte dans tout ce que le PNUD entreprend – dans tous les portefeuilles et au fil du temps.

Réponse de l’administration. Le PNUD a engagé des efforts concertés en matière de transposition à une plus grande échelle et de liens micro-macro. L’organisation les consolidera davantage dans les domaines d’intervention prioritaires et les processus. Le PNUD a récemment renforcé la base de connaissances en favorisant le programme de transposition à plus grande échelle, en vue d’intégrer les enseignements tirés de l’expérience dans les conseils de politique en amont. Concernant le second problème, le PNUD s’emploie à élaborer un cadre intégré de résultats en matière de ressources, notamment les ressources financières et humaines et les résultats quantitatifs mesurables. Le PNUD élabore également des mécanismes d’incitations avec un cadre précis de transparence et de redevabilité. Il prendra des mesures pour renforcer les capacités dans les bureaux de pays, procéder à un changement d’attitude et de culture du travail afin de fournir un appui efficace aux pays et les aider à élaborer des données en temps réel et assurer le suivi pour garantir l’efficacité au plan du développement.

Principales mesures	Échéancier	Service(s) responsable(s)	Suivi*	
			Observations	État
4.1. Déployer les orientations sur la transposition des programmes de développement à plus grande échelle en vue de réaliser un changement transformateur dans plus de 20 pays de toutes les régions.	D’ici au quatrième trimestre de 2014	Bureaux régionaux, BPD, BCPR		
4.2. Lancer et diffuser la plateforme d’apprentissage en ligne sur la transposition à plus grande échelle, avec des orientations pratiques et des exemples pertinents de tous les domaines d’activité.	D’ici au quatrième trimestre de 2013	BPD, BCPR, LRC		
4.3. Concevoir et appliquer des programmes d’incitation liés à l’allocation des ressources et la reconnaissance des résultats pour appuyer la culture d’apprentissage des bureaux de pays.	D’ici au deuxième trimestre de 2013	Bureaux régionaux		
4.4. Instituer dans au moins trois pays en crise des approches innovantes de systèmes de suivi en temps réel pour les initiatives de relèvement du PNUD afin d’améliorer la redevabilité envers les populations touchées par la crise et la mise en évidence efficace et l’échange des enseignements tirés de l’expérience aux fins d’enrichir les politiques.	D’ici au troisième trimestre de 2013	Bureaux de pays, bureaux régionaux, BPD, BCPR		