



**Conseil d'administration
du Programme
des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des
Nations Unies pour la
population**

Distr.
GÉNÉRALE

DP/1995/15/Add.1
9 mars 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Deuxième session ordinaire de 1995
3-7 avril 1995, New York
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

QUESTIONS RELATIVES AUX CYCLES DE PROGRAMMATION

Nouvelle élaboration du cadre de la prochaine période de programmation

Rapport de l'Administrateur

Additif

Résumé du rapport principal

TABLE DES MATIÈRES

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 2	2
II. ALLOCATIONS DE RESSOURCES POUR LA PROCHAINE PÉRIODE DE PROGRAMMATION	3 - 28	2
III. VARIANTES POSSIBLES DE L'ALLOCATION DES RESSOURCES .	29 - 31	12
IV. MESURES PRISES PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION . . .	32 - 33	14

Annexe

TABLEAU 1. RESSOURCES DE BASE DU PNUD VENTILÉES PAR GRANDES CATÉGORIES : COMPARAISON ENTRE LES ALLOCATIONS CORRESPONDANT AU CINQUIÈME CYCLE DE PROGRAMMATION ET LES ALLOCATIONS ANNUELLES PROPOSÉES	16
---	----

I. INTRODUCTION

1. Le document DP/1995/15 est le quatrième d'une série de cinq rapports qui devront permettre au Conseil d'administration de se prononcer sur le prochain cadre de programmation, qui doit être adopté en juin 1995. Il s'agit nécessairement d'un long rapport car on y fait la synthèse d'un grand nombre de questions d'importance majeure traitées dans de précédents documents, et on y aborde par ailleurs de nombreuses questions nouvelles. Afin de récapituler les éléments essentiels et les recommandations figurant dans le document DP/1995/15 et, ce faisant, d'en faciliter l'examen par le Conseil d'administration, on a établi le présent résumé en tant qu'additif 1.

2. L'introduction du document principal rappelle les notions de base qui avaient fait l'objet des trois rapports établis précédemment : la problématique des modalités de programmation existantes (DP/1994/20 du 21 mai 1994); les options à retenir pour chacun des principaux éléments du cadre de programmation – objectifs de programmation, mécanismes de financement et allocation des ressources (DP/1994/59 du 16 août 1994); et l'élaboration de propositions concernant la mise en place d'un système de planification financière et la définition de catégories générales pour l'allocation des ressources (DP/1995/3 du 22 novembre 1994), ainsi que les notes explicatives établies en vue des consultations officielles ultérieures. On a jugé nécessaire de passer en revue ces composantes générales du cadre de programmation avant d'aborder en détail l'élaboration des méthodes à suivre pour l'allocation et la distribution des ressources, thème essentiel du document de base.

II. ALLOCATIONS DE RESSOURCES POUR LA PROCHAINE PÉRIODE DE PROGRAMMATION

A. Mise en oeuvre des initiatives pour le changement

Généralités

3. Le Chapitre II comprend trois parties. Dans la partie A, consacrée à la mise en oeuvre des initiatives pour le changement, on fait observer que la pierre angulaire de la programmation du PNUD, à savoir la structure du cycle de programmation, a relativement peu évolué au cours des 25 dernières années. Il importe à présent de l'adapter aux changements considérables qui se sont produits dans le processus de coopération au service du développement : transferts majeurs des flux d'aide publique au développement; évolution des modalités de financement des activités de base et autres activités du PNUD; et difficultés tenant à la structure même du cycle de programmation existant.

4. Avant tout, le cadre de la prochaine période de programmation devra être adapté aux mandats de vaste portée arrêtés par l'Assemblée générale et le Conseil d'administration : l'approche-programme; l'exécution au niveau national; le renforcement de la coordination des activités du système des Nations Unies et le système des coordonnateurs résidents; l'optimisation des apports techniques des institutions spécialisées des Nations Unies; et tout récemment, la décision 94/14 du Conseil d'administration, qui approuve la notion de développement humain durable comme cadre d'ensemble des activités du PNUD, exposée dans le

rapport de l'Administrateur consacré aux initiatives pour le changement (DP/1994/39).

Initiatives pour le changement

5. Ces initiatives intéressent tout particulièrement le prochain cycle de programmation du PNUD. Les trois principaux objectifs en sont les suivants : a) renforcer la coopération internationale au service du développement humain durable et apporter une contribution opérationnelle majeure à sa réalisation; b) aider le système des Nations Unies à s'unifier pour devenir une force puissante au service du développement durable; et c) recentrer les ressources du PNUD de façon à contribuer le mieux possible, dans les pays où s'exerce l'action du PNUD, à réaliser les aspects clefs du développement humain durable.

6. Dans le cadre des initiatives pour le changement, qui ont été appuyées par le Conseil d'administration, on a également recensé quatre domaines d'action prioritaires : a) l'élimination de la pauvreté; b) la création d'emplois; c) la protection et la régénération de l'environnement; et d) la promotion de la femme, ainsi qu'un ensemble d'interventions dans lesquelles le PNUD a déjà démontré qu'il détenait un avantage comparatif.

Liens avec le cadre de programmation

7. La décision 94/17 a souligné le lien indispensable entre le processus devant se traduire par l'élaboration d'un cadre pour la prochaine période de programmation et les mesures à prendre pour donner suite à cette décision. Ce cadre traduit les préceptes de base de la programmation dont s'inspirent les initiatives pour le changement en un ensemble de ressources et d'outils de programmation, fixant de la sorte le niveau des ressources financières et les modalités d'accès à ces ressources. L'Administrateur propose donc un cadre général d'allocation des ressources de base qui soit adapté aux trois objectifs et aux quatre domaines d'action prioritaires définis ci-dessus et qui corresponde aux réalités de l'évolution de la coopération en matière de développement et aux directives du système des Nations Unies, tout en remédiant aux difficultés inhérentes à la structure actuelle. Il faudra pour ce faire procéder à un examen rigoureux et à un recentrage fondamental du cycle actuel de programmation, ce qui devra permettre d'introduire des changements audacieux et importants dans les mécanismes de programmation et dans le fonctionnement même du PNUD. À cette fin, le prochain cadre de programmation devrait :

a) Réaffirmer les principes fondamentaux des activités opérationnelles du système des Nations Unies (l'aide multilatérale volontaire et sous forme de dons, l'universalité, la neutralité et la conformité aux politiques et aux priorités du développement national);

b) Ménager la souplesse indispensable pour pouvoir apporter une réponse rapide et efficace à des besoins en évolution rapide, aux niveaux national, régional, interrégional et mondial, tout en s'écartant progressivement de l'idée d'un droit acquis à des ressources préaffectées;

c) Maximiser l'impact général et l'efficacité de l'aide du système des Nations Unies en ce qui concerne tous les aspects de la coopération au service du développement;

d) Maximiser cet impact au niveau de chaque pays, dans le cadre des priorités nationales, grâce à un recentrage sur les activités d'appui et à la mise en place d'un système permettant d'assurer véritablement le suivi et l'évaluation des résultats;

e) Permettre au PNUD d'améliorer le rôle complémentaire qu'il exerce dans le soutien en aval des programmes et dans la mise au point en amont d'actions et de stratégies au service du développement humain durable;

f) Maximiser l'effet de levier de l'action du PNUD pour la mobilisation de ressources supplémentaires provenant de sources diverses;

g) Utiliser au mieux, à tous les stades de la programmation, les compétences mises à la disposition du PNUD par les institutions spécialisées des Nations Unies;

h) Faire un usage optimal de la diversité des modalités existantes d'exécution des programmes;

i) Permettre au PNUD de tirer parti d'un de ses atouts décisifs pour l'avenir, à savoir le système des coordonnateurs résidents, et de mieux accomplir sa vocation historique de force de coordination, de synthèse et d'unification à l'échelle du système des Nations Unies tout entier.

Le projet de cadre : un nouveau départ

8. L'Administrateur estime que les objectifs mentionnés ci-dessus ne pourront être réalisés en se contentant d'apporter quelques changements mineurs au cadre existant. Considérées dans leur ensemble, ces recommandations représentent donc une véritable rupture par rapport aux pratiques existantes et devraient ainsi constituer le fondement de la mise en oeuvre des initiatives pour le changement. Lorsqu'il a formulé ces recommandations, l'Administrateur était conscient de la nécessité de remédier à la stagnation de la valeur nominale des ressources de base au cours des dernières années; de la nécessité de mettre en place des mesures d'incitation plus décisives afin de mobiliser d'autres ressources; du manque de souplesse du système actuel d'allocation des ressources, qui empêche le PNUD de réagir avec la souplesse voulue face à l'évolution de la situation des différents pays en matière de développement et de mieux recentrer ses propres programmes; et avant tout de la nécessité d'aider les pays où il intervient à faire en sorte que leurs programmes aient un impact et une efficacité accrus.

9. L'Administrateur est également parvenu à la conclusion qu'il y avait lieu, à ce stade des travaux, de formuler des recommandations précises concernant tant les modalités de financement que la part relative des ressources allouées à chacune des activités.

10. Le document DP/1995/3 propose un vaste éventail de catégories pour l'allocation des ressources durant la prochaine période de programmation : les programmes ou projets; l'élaboration des programmes et les services techniques; et l'appui au système des Nations Unies et la coordination de l'aide. Une quatrième catégorie, portant sur le budget biennal, prend en compte les dépenses d'administration et les dépenses d'appui aux programmes.

11. Ce cadre initial a été considérablement affiné compte tenu des observations formulées par le Conseil d'administration dans le document DP/1995/3. Cet exercice a consisté non seulement à examiner de très près le volume de chaque allocation de ressources, mais également à analyser rigoureusement un certain nombre de facteurs connexes : mécanismes de programmation; accès aux ressources; élargissement de la décentralisation et de la délégation des pouvoirs au niveau national; nécessité de mettre en place des mesures d'incitation propres à favoriser une mobilisation accrue des ressources autres que les ressources de base; nécessité d'assurer l'universalité de la participation de tous les pays où s'exerce l'action du PNUD; et coordination efficace de l'assistance fournie par le système des Nations Unies.

Mécanismes de financement à trois niveaux à l'échelle des pays

12. L'une des modifications les plus importantes qui ont été introduites concerne la première catégorie, celle des programmes et projets. L'Administrateur propose que soient créés trois mécanismes distincts, mais interdépendants, au niveau des pays pour l'affectation des montants cibles de ressources à prélever sur les fonds de base. Au titre du premier mécanisme, une partie des montants cibles des ressources prélevées sur les fonds de base serait directement affectée aux pays, conformément à la méthode de répartition qui sera définie ultérieurement. Au titre du second mécanisme, une part égale serait affectée aux différentes régions pour être ensuite répartie au niveau des pays. Enfin, le troisième mécanisme impliquerait la création d'un fonds de réserve permettant d'appuyer le développement des pays qui se trouvent dans des situations particulières, conformément aux suggestions faites par le Conseil d'administration à ce sujet.

13. Cette proposition implique un changement important mais l'Administrateur estime qu'elle associe les avantages de tous les arrangements existants en permettant simultanément au PNUD d'explorer de nouvelles voies intéressantes. La part des ressources actuellement allouées aux programmes de pays n'est pas modifiée. Le premier mécanisme garantit une plus grande prévisibilité aux fins de la planification, tandis que le second incite davantage les pays à mettre en oeuvre des programmes et projets qui ont un rang de priorité élevé et un impact important et qui peuvent porter les ressources dont ils disposent au maximum en les canalisant. En d'autres termes, le deuxième mécanisme encourage les pays à utiliser davantage les ressources de base comme catalyseur pour mobiliser d'autres ressources. Deuxièmement, en remettant en question le concept d'allocations fixes par pays, ce mécanisme introduirait un élément de souplesse qui permettrait au PNUD d'adapter les ressources allouées en fonction de l'évolution des perspectives et des impératifs du développement. Les programmes seraient ainsi mieux orientés et leur qualité améliorée. Les ressources pourraient être utilisées de façon plus complète et plus efficace car on pourrait alors transférer celles des programmes inactifs. Enfin, le troisième

mécanisme donnerait la possibilité de répondre plus rapidement et avec plus de souplesse aux demandes des pays se trouvant dans une situation particulière qui requiert l'intervention du PNUD.

14. Ainsi, le système proposé permettrait au PNUD d'apporter une aide réellement efficace à un grand nombre de pays bénéficiaires très divers et l'organisation serait mieux à même de mobiliser des ressources supplémentaires pour répondre aux besoins de ces pays.

Processus de programmation au niveau des pays

15. Il semble utile d'exposer comment les mécanismes susmentionnés pourraient fonctionner dans le cadre des processus de programmation et de planification décrits dans le document DP/1995/3. Au cours de la prochaine période de programmation, les processus de programmation au niveau des pays comprendraient des activités financées par toutes les sources définies dans l'objectif de mobilisation des ressources, l'objectif d'allocation de ressources de base constituant à cet égard un élément clef. Ce dernier porterait sur les ressources allouées par les deux premiers mécanismes précités, c'est-à-dire le montant directement versé à chaque pays et le montant supplémentaire alloué au niveau régional pour être réparti au niveau du pays. Pour faciliter la planification, le montant cible de ressources à prélever sur les fonds de base pourrait être fixé à deux fois le montant des versements directs. Le montant des ressources effectivement mises à la disposition d'un pays dépendrait en fin de compte du montant des contributions aux fonds de base du PNUD ainsi que du volume des programmes et projets approuvés par le PNUD au titre du second mécanisme.

16. Dans la mise en oeuvre du cadre de coopération du PNUD, les représentants résidents continueraient à travailler en étroite collaboration avec les gouvernements pour élaborer des programmes conformes aux priorités et stratégies nationales, ainsi qu'aux priorités approuvées par la décision 94/14. Comme dans le système actuel, les représentants résidents seraient habilités par l'Administrateur et de fait contraints à déterminer l'appui que le PNUD doit fournir aux programmes et projets conformément au programme de pays et au cadre approuvés par le Conseil d'administration, et conformément aux critères rigoureux établis pour l'évaluation, l'approbation et le financement des programmes et projets. Ces critères continueraient d'être appliqués, quel que soit le mécanisme adopté pour financer les activités proposées.

Incitation à mobiliser davantage de ressources

17. Les deux premiers mécanismes se distinguent par la manière dont ils sont envisagés et utilisés du point de vue de la mobilisation des ressources. Le second mécanisme devrait favoriser la mobilisation de ressources autres que les ressources de base en faveur des programmes nationaux. En fait, les ressources allouées au titre du second mécanisme seraient approuvées d'autant plus facilement qu'elles ont un effet de catalyseur pour mobiliser d'autres ressources. D'une façon générale, ce second mécanisme devrait permettre d'appuyer les programmes et projets qui seraient les meilleurs d'après l'ensemble des critères d'évaluation.

Délégation de pouvoirs pour l'approbation des programmes et projets

18. Au cours des dernières années, le PNUD a renforcé la décentralisation en déléguant des pouvoirs plus étendus aux représentants résidents pour l'approbation des programmes et projets sur le plan financier, tendance qui s'est développée après l'adoption de l'approche-programme. Cette approche devant s'étendre progressivement au cours de la prochaine période de programmation, la décentralisation¹ s'appliquerait aussi bien aux activités financées par le premier mécanisme qu'à celles financées par le second mécanisme. Le siège du PNUD approuverait les grands programmes, quel que soit leur mécanisme de financement. Une fois que les programmes ont été approuvés dans leur principe, les représentants résidents continueraient à approuver leurs budgets d'exécution au niveau des pays. Pour les activités qui n'entrent pas dans le cadre de ces programmes, les bureaux régionaux pourraient continuer à déléguer aux représentants résidents, après consultation, les pouvoirs nécessaires à l'approbation des ressources demandées au titre du second mécanisme.

Allocation de ressources par pays

19. Le montant total des ressources approuvées pour chaque pays au titre du second mécanisme dépendra du nombre et de l'importance des programmes/projets soumis pour approbation, mais il pourra être demandé à l'Administrateur de s'assurer que les ressources sont réparties équitablement et conformément aux directives établies par le Conseil d'administration. (On fixerait des limites maximales et minimales stipulant par exemple que le montant des ressources allouées à chaque pays pour une période donnée (trois ans, par exemple) ne pourrait pas être supérieur à X fois (1,5 fois, par exemple) le montant des ressources allouées à ce pays au titre du premier mécanisme). Les pays qui auraient la capacité de mieux formuler des programmes, ou qui auraient besoin d'être appuyés d'urgence, pourraient accumuler des ressources pendant les premières phases d'un cycle de programmation, mais les ressources finiraient par être réparties équitablement au bout d'un certain temps. L'Administrateur soumettrait régulièrement des rapports au Conseil d'administration sur la répartition effective des ressources. À cette fin, le Conseil pourrait prévoir un examen initial en juin 1998.

20. L'Administrateur estime que l'ensemble des propositions présentées plus haut permettra de dynamiser systématiquement le cadre de programmation du PNUD, d'en améliorer constamment la qualité en le recentrant et de mobiliser davantage de ressources. Les mesures d'incitation envisagées devraient stimuler et motiver autant toutes les parties concernées, que ce soit les pays bénéficiaires du programme, les pays qui versent des contributions ou le PNUD lui-même.

¹ En règle générale, dans le système actuel, les grands programmes de plus de 3 millions de dollars et les projets de plus d'un million de dollars sont soumis au siège du PNUD pour approbation. Une fois qu'un programme est approuvé dans son principe, les budgets d'exécution sont approuvés par le représentant résident au niveau du pays.

B. Structure proposée pour l'allocation des ressources

Catégories révisées pour l'allocation des ressources

21. Un large éventail de catégories d'allocation des ressources est proposé pour la prochaine période de programmation : 1.0 – programmes/projets; 2.0 – élaboration de programmes et services techniques; et 3.0 – appui au système des Nations Unies et coordination de l'assistance (et, pour compléter le tableau des ressources de base, la catégorie 4.0, budget biennal). On en trouvera l'exposé au tableau 1 du document principal (DP/1995/15), reproduit à l'annexe. Ces catégories constituent une base plus cohérente pour rationaliser les affectations de crédit que les intitulés de ressources généraux utilisés pour le cinquième cycle de programmation (chiffres indicatifs de planification (CIP), ressources spéciales du Programme (RSP), dépenses d'appui des organisations, et dépenses du budget biennal) et, ce qui importe encore davantage, conviennent nettement mieux aux grandes orientations des initiatives de changement.

22. On trouvera à la section II.B un exposé détaillé de la raison d'être des sous-catégories proposées, ainsi que des recommandations relatives au niveau des ressources et aux conditions d'accès à ces fonds dans le cadre de la prochaine période de programmation. Il a fallu pour cela examiner de près non seulement le montant de chaque affectation de crédit, mais aussi un certain nombre de facteurs; comme on l'a sommairement exposé au paragraphe 11 plus haut. Dans cette présentation révisée, le nombre d'allocations de programme (plus de 50) a été réduit à 14 – quantité plus maniable – et l'on a éliminé nombre de chevauchements et d'anomalies.

23. La catégorie 1.0 (programmes/projets), qui couvre l'essentiel des ressources du PNUD traditionnellement affectées à l'application d'activités au niveau des pays et au niveau multinational, et la catégorie 2.0 (élaboration de programmes et services techniques), prises ensemble couvrent le financement de toute la gamme des activités d'appui direct et des activités complémentaires nécessaires pour la période d'un projet ou programme. On reconnaît ainsi que, pour produire le maximum d'effet, il faut continuer d'étayer l'appui direct aux programmes de pays par toute une gamme de contributions complémentaires. La catégorie 3.0 permet de réserver des ressources à l'appui du PNUD au système des Nations Unies et aux fonctions des coordonnateurs résidents.

Plan d'ensemble du tableau

24. Le tableau 1 (reproduit à l'annexe) du document principal (DP/1995/15) est indispensable pour comprendre les recommandations. On y trouve une comparaison des affectations actuelles des ressources, par année, en dollars et en pourcentage, avec les affectations proposées, en pourcentage, pour la période suivante. Pour se faire une idée des montants en dollars en jeu, il pourrait être utile d'utiliser la somme d'un milliard de dollars comme base annuelle illustrative pour la prochaine période. Les notes de bas de page explicatives indiquent à quelles catégories du cinquième cycle correspondent les nouvelles sous-catégories. L'annexe I au document principal donne la ventilation, par catégorie, des ressources de base et des autres ressources; toutefois, l'attention du Conseil d'administration est appelée sur les affectations des

ressources de base figurant au tableau 1, car c'est sur cela que portera la décision relative au prochain cadre de programmation.

C. Justification et montant recommandé des ressources à allouer aux diverses catégories et sous-catégories

25. Sont examinées dans la présente section les dispositions financières proposées : leurs objectifs, les expériences récentes, et la justification des niveaux de ressources recommandés. Aux fins du présent résumé, on trouvera ci-après les grandes lignes des recommandations les plus importantes dans les trois catégories de programmes.

1. Programmes/projets (catégorie 1.0)

26. Les recommandations les plus importantes dans cette catégorie sont les suivantes :

a) Le fonctionnement du mécanisme de financement à trois niveaux proposé pour les objectifs concernant l'allocation des ressources de base est exposé en détail aux paragraphes 12 à 20 ci-dessus. Pour la prochaine période de programmation, 55 % des ressources de base sont allouées à la sous-catégorie 1.1, au titre des activités au niveau national (contre 54,8 % actuellement). Cette part se subdivise en trois sous-catégories : 25 % (sous-catégorie 1.1.1) iront directement aux pays suivant la méthode de distribution qui sera établie à terme; et une part égale de 25 % (au titre de la sous-catégorie 1.1.2) sera affectée aux différentes régions, qui se verront allouer un montant de ressources déterminé à l'avance à répartir ensuite entre les programmes de pays. Ces parts régionales pourraient être calculées selon une méthode convenue de répartition des ressources ou toute autre méthode établie par le Conseil d'administration;

b) En outre, 5 % des ressources de base (au titre de la sous-catégorie 1.1.3) seraient réservés aux activités de développement menées dans des pays se trouvant dans des situations spéciales de divers types, en réponse à la demande du Conseil d'administration qui souhaite voir mettre en place un mécanisme permettant d'éviter les interventions au coup par coup.

c) Tenant compte des efforts prometteurs qui ont été faits pour accroître la participation des pays à la détermination des intérêts complémentaires nationaux et régionaux, s'agissant des problèmes dont la portée dépasse les frontières nationales, l'Administrateur recommande de porter à 7,6 % des ressources de base la part des ressources allouées aux programmes régionaux pendant la prochaine période de planification, soit une augmentation de 33 % (sous-catégorie 1.2);

d) Les programmes mondiaux constituent un mécanisme exceptionnel pour la recherche ayant trait aux problèmes internationaux de caractère intersectoriel. Les programmes financés à l'aide des crédits affectés aux programmes interrégionaux et des RSP offrent un potentiel certain pour la mise au point d'approches novatrices et de méthodes pilotes dans les secteurs prioritaires désignés, en vue de leur mise en application éventuelle au niveau des pays. C'est pourquoi l'Administrateur recommande d'affecter 4,2 % des ressources de

/...

base à une nouvelle catégorie qui regrouperait, à la sous-catégorie 1.3, les activités mondiales, interrégionales et spéciales pour la prochaine période de programmation. Les modalités de gestion de cette facilité seront proposées dans le rapport distinct sur les initiatives pour le changement que le Conseil d'administration a demandé pour sa session annuelle de 1995;

e) Pour continuer à encourager le recours accru à la coopération technique entre pays en développement (CTPD) dans les programmes et projets (sous-catégorie 1.5), l'Administrateur recommande de porter à 0,4 % des ressources de base la part des crédits affectés à cette modalité;

f) Pour continuer à assurer la qualité des programmes, la responsabilisation et la rétroaction pendant la prochaine période de programmation, compte tenu en particulier de l'introduction de nouvelles initiatives, il est proposé de porter à 0,4 % la part des ressources affectées à l'évaluation des programmes;

g) La sous-catégorie 1.6 concerne les ressources prévues pour rembourser les dépenses d'exécution (coût des services d'appui administratif et opérationnel) pour les activités menées selon les facilités correspondant aux sous-catégories 1.1 à 1.5. On estime que 60 % de ces activités seront réalisées par les pays eux-mêmes pendant la prochaine période, raison pour laquelle les "économies" réalisées grâce à l'exécution nationale des projets ont déjà été incorporées aux ressources indiquées à la sous-catégorie 1.1. La sous-catégorie 1.6 regroupe les 11 sous-catégories différentes qui existaient pendant le cinquième cycle pour les activités d'exécution pour les remplacer par une affectation unique représentant 3 % des ressources de base. Cette facilité couvrirait les dépenses d'exécution pour la part restante (estimée à 40 %) des activités qui seraient exécutées par des organismes des Nations Unies ou par d'autres agents extérieurs.

2. Élaboration de programmes et services techniques (catégorie 2.0)

27. Les principales recommandations concernant cette catégorie sont les suivantes :

a) La catégorie 2.0 comprend des moyens supplémentaires de maximiser l'effet des programmes et projets prévus à la catégorie 1.0, notamment conseils d'orientation générale et par domaine, assistance à l'élaboration des programmes et appui technique fourni par les institutions spécialisées;

b) La catégorie 2.1 (Activités d'appui aux programmes et d'élaboration des programmes de développement - AAPEP) recouvre actuellement les activités de programmation concernant la capacité du PNUD dans les grands domaines de concentration des efforts, l'appui aux programmes et à l'exécution et d'autres apports. Il est recommandé de maintenir pendant la prochaine période de programmation le financement des AAPEP à 3 % des ressources de base (en déduisant les éléments transférés dans d'autres catégories), ces activités devant continuer d'être contrôlées et approuvées par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB);

c) Les SAT-1 et l'appui sectoriel pouvant être considérés davantage comme des instruments d'élaboration des programmes que comme des éléments des dépenses d'appui, il est recommandé de les ranger à la sous-catégorie 2.2 – Appui du système des Nations Unies à l'élaboration des politiques et des programmes – en leur consacrant 2 % des ressources de base. Toutes les institutions spécialisées, quelle que soit leur ampleur, et les commissions économiques régionales devraient pouvoir prétendre aux fonds ainsi alloués. De cette façon, les pays pourraient bénéficier, selon une procédure uniforme, des ressources offertes collectivement et individuellement en amont par les organismes des Nations Unies, et le PNUD pourrait de son côté coordonner la collaboration autour de programmes intersectoriels qui requièrent des apports multidisciplinaires;

d) Les services techniques assurés par les institutions spécialisées pendant le cinquième cycle sont financés à l'aide des fonds affectés aux SAT-2 et autres fonds destinés à l'appui, y compris l'appui sectoriel. Il est recommandé pour la prochaine période de programmation de regrouper tous ces financements dans une seule catégorie, qui sera accessible à tous les organismes spécialisés quelle que soit leur ampleur. Ce système simplifié permettrait aux pays d'obtenir, selon une procédure uniforme, des services techniques en aval qui contribuent à la qualité des projets financés par le PNUD et permettent à l'Administrateur de bien s'acquitter de ses responsabilités, en particulier en ce qui concerne les activités exécutées à l'échelon national. Il est recommandé d'affecter 1,6 % des ressources de base à la sous-catégorie 2.3.

3. Appui au système des Nations Unies et coordination de l'assistance
(catégorie 3.0)

28. Les principales recommandations concernant cette catégorie sont les suivantes :

a) Le PNUD offre actuellement aux organismes des Nations Unies une infrastructure, un appui aux programmes et un appui technique à l'échelon des pays, par l'intermédiaire de ses bureaux de pays et de ses coordonnateurs résidents. C'est pour tenir compte de ces apports qu'a été établie une catégorie distincte – (3.0) Appui au système des Nations Unies et coordination de l'assistance – qui doit aussi aider à la réalisation de divers mandats, en particulier le deuxième objectif des "Initiatives pour le changement", consistant à aider le système des Nations Unies à s'unifier pour devenir une force puissante au service du développement humain durable;

b) Il est recommandé d'affecter à une sous-catégorie 3.1, "Appui aux programmes fourni aux coordonnateurs résidents/coordination de l'aide", 1,7 % des ressources de base, afin d'élargir et consolider le financement des activités de coordination, qui actuellement ne reçoivent que de maigres ressources. Cela permettrait de financer toutes sortes d'initiatives prises à l'échelon des pays et contribuant à la programmation interorganisations, à la promotion de l'action des organismes des Nations Unies et à la mise en place de formules plus économiques de partage de locaux et de services;

c) La sous-catégorie 3.2 comprend les fonds inscrits au budget de l'exercice biennal en cours pour financer l'appui aux activités opérationnelles

des Nations Unies. Le recentrage s'explique par le fait que cet appui représente le montant fixe des dépenses de coordination indispensables à l'appui aux programmes prévu à la sous-catégorie 3.1. Il est recommandé d'affecter à cette catégorie 4,3 % des ressources.

III. VARIANTES POSSIBLES DE L'ALLOCATION DES RESSOURCES

29. Le chapitre III traite des différentes méthodes d'allocation des fonds prévus à la sous-catégorie 1.1.1 du tableau 1, qui seraient directement affectés aux pays. Le résumé de l'application de l'actuelle méthode est suivi de l'examen des variantes qui sont possibles lorsque l'on considère chacun des principaux éléments : critères primaires, critères supplémentaires, niveaux plancher et seuils de retrait. Des tableaux montrent les variations des allocations (par région et par catégorie de pays) quand tel ou tel de ces éléments est modifié indépendamment des autres. Les principales constatations sont les suivantes :

a) L'hypothèse de base montre ce qui se passe lorsque l'on ne change rien à la méthode actuelle et que l'on se contente d'actualiser le produit national brut (PNB) et les données démographiques (1993 ou estimations les plus récentes). Il y a alors une légère diminution de la part de la région Amérique latine et Caraïbes et une augmentation sensible de la part de l'Europe et de celle de la Communauté d'États indépendants, les changements pour les autres régions restant négligeables;

b) Les indicateurs autres que le PNB par habitant ne sont pas actuellement considérés comme suffisamment au point pour servir de base d'allocation des ressources; il semble donc préférable de conserver le PNB par habitant comme l'un des critères primaires;

c) Si, sans changer aucun autre élément, on remplace le chiffre total de population par le nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté (c'est-à-dire que l'on ne considère pas seulement les pays pauvres mais tous les groupes de population défavorisés), la part de l'Afrique augmente légèrement et celles de la région Amérique latine et Caraïbes, de l'Europe et de la Communauté d'États indépendants diminuent;

d) Si, sans changer aucun autre élément, on écarte les critères supplémentaires (qui prennent en compte les circonstances particulières pouvant freiner le développement de certains pays, mais où domine cependant l'état de pays moins avancé, ou PMA), la part de l'Europe et celle de la Communauté d'États indépendants augmentent légèrement, avec des incidences négligeables sur les autres régions. Étant donné que cette formule a relativement peu d'incidences, il est recommandé de ne pas conserver le système complexe que constituent les points supplémentaires mais d'allouer aux PMA une part supplémentaire de 6 % pour compenser les effets de cette suppression.

e) L'élimination des taux planchers, qui garantissent aux pays l'attribution d'un pourcentage déterminé de leurs CIP du cycle précédent, a essentiellement pour effet de redistribuer les ressources entre les régions : la part des CIP allouée à l'Amérique latine et aux Caraïbes diminue tandis que celle attribuée à l'Europe et à la Communauté d'États indépendants augmente. Il

est recommandé de fixer les taux planchers à un niveau moins élevé, ce qui atténue l'ampleur de cette redistribution;

f) Si l'on maintenait à leurs niveaux actuels les seuils de retrait des CIP² tels qu'ils ont été calculés à partir des chiffres les plus récents du PNB par habitant, le nombre des pays contributeurs nets passerait de 20 (nombre atteint pendant le cinquième cycle) à 37, soit une augmentation de 17. Les CIP actuellement alloués à ces 37 pays représentent moins de 1 % du montant total des CIP actuels. Si les seuils étaient relevés de 3 000 à 4 700 dollars (ce qui correspond au niveau de retrait des ressources établi par la Banque mondiale) et de 6 000 à 7 500 dollars pour les pays contributeurs nets, seuls cinq pays viendraient s'ajouter à la liste des pays contributeurs nets. La part allouée aux 12 pays qui n'accèderaient pas au statut de contributeur net représente 0,66 % du montant total des CIP actuels;

g) À cet égard, une clause de non-remboursement des CIP et des dépenses connexes pourrait s'appliquer lorsque le coût total du programme d'un pays contributeur net serait supérieur à un certain multiple (10 par exemple) des ressources à prélever sur les fonds de base. L'Administrateur recommande de relever les seuils de retrait des CIP et d'appliquer simultanément la clause de non-remboursement au cours du prochain cycle, ce qui permettrait à certains pays de continuer à participer au programme pour un coût relativement peu élevé, et d'utiliser les ressources de base pour mobiliser des fonds d'un montant nettement plus élevé à partir d'autres sources.

30. On peut envisager de nombreuses options en combinant différemment des modifications apportées aux principaux éléments de la répartition des ressources, plusieurs d'entre elles donnant des résultats analogues. On a retenu dans cet éventail de possibilités deux options qui répondent aux principaux objectifs fixés pour la répartition des ressources, à savoir : la progressivité (ressources allouées en priorité aux pays à faible revenu); l'universalité dans la participation des pays aux programmes, et la recherche d'une simplicité et d'une transparence plus grandes.

31. Les deux options impliquent la suppression des points supplémentaires, une réduction des taux planchers et un relèvement des seuils de retrait des CIP. La différence entre ces deux options réside dans le fait que la première prend le nombre des personnes vivant en deçà du seuil de pauvreté comme critère de base et que la seconde continue à utiliser le chiffre total de la population et augmente de 6 % la part du montant total des CIP accordée aux PMA pour accroître la progressivité. Les deux options ont des effets sensiblement analogues. Toutefois, il convient d'observer que tous les pays qui exécutent un programme ne disposent pas toujours de données sur la part de leur population vivant en deçà du seuil de pauvreté. Sous réserve que ces données puissent être réunies, l'Administrateur recommande d'utiliser l'option 1 comme base de la répartition des ressources au cours de la prochaine période de programmation, comme indiqué dans le tableau 7 du rapport principal, qui est reproduit ci-après.

Extraits du rapport principal (DP/1995/15)

Tableau 7

Méthodes possibles de répartition des ressources

(En pourcentage)

Régions	(1) Répartition des ressources au cours du cinquième cycle a	(2) Scénario de base b	(3) Option 1 c	(4) Option 2 d	(5) Changement en pourcentage entre (2) et (3)	(6) Changement en pourcentage entre (2) et (4)
Afrique	45,8	45,2	45,3	44,5	0,2	-1,6
Asie et Pacifique	36,6	35,7	35,8	36,3	0,3	1,7
États arabes	7,6	7,3	6,9	7,0	-5,5	-4,0
Amérique latine et Caraïbes	7,8	6,4	6,5	6,3	1,6	-1,9
Europe et CEI	2,2	5,4	5,5	5,9	1,9	9,1
Montant total	100	100	100	100		
Pays dont le PNB est inférieur ou égal à 750 dollars	87,0	87,1	87,0	87,8	-0,1	0,5
PMA	58,6	57,1	57,0	56,6	-0,2	-0,9

^a Critères de base : PNB par habitant et chiffre total de la population obtenus à partir des données de 1989; points supplémentaires; taux planchers des CIP (100, 90 et 80 %); et seuils actuels de retrait des CIP (3 000 et 6 000 dollars).

^b Mêmes critères que ci-dessus, à ceci près que le PNB par habitant et les données démographiques utilisés sont ceux de 1993 ou ont été calculés à partir des estimations les plus récentes.

^c Critères de base : PNB par habitant et chiffre de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté; non-attribution de points supplémentaires; taux planchers réduits (90, 80 et 70 %); et seuils de retrait des CIP relevés (4 700 et 7 500 dollars).

^d Critères de base : PNB par habitant et chiffre de la population; non-attribution de points supplémentaires; part supplémentaire accordée aux PMA (6 %); taux planchers réduits (90, 80 et 70 %); et seuils de retrait des CIP relevés (4 700 et 7 500 dollars).

IV. MESURES PRISES PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

32. Il est prévu que l'examen du document sera centré sur les allocations de ressources proposées, figurant au tableau 1 de la section II.B, et sur la méthode recommandée pour la répartition des ressources, décrite au chapitre III. Ces propositions sont consignées dans une série de recommandations soumises à l'examen du Conseil d'administration.

33. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être :

Approuver les recommandations formulées à la section II.C concernant les allocations de ressources pour la prochaine période de programmation, telles qu'indiquées au tableau 1 :

Approuver les recommandations formulées au chapitre III, notamment au dernier paragraphe, concernant les méthodes de répartition des ressources;

Prier l'Administrateur de présenter sur cette base, à la session annuelle de 1995, un rapport détaillé définissant le cadre général de la prochaine période de programmation, et notamment la répartition des ressources par pays; les méthodes de programmation au niveau des pays; et le fonctionnement du mécanisme de planification et de gestion financière au niveau global et à celui des pays.

ANNEXE

Tableau 1

Ressources de base du PNUD ventilées par grandes catégories : comparaison entre les allocations correspondant au cinquième cycle de programmation et les allocations annuelles proposées

(En millions de dollars)

	Notes	Allocations correspondant au cinquième cycle		Allocations proposées pour le prochain cycle
		Dollars	Pourcentage	Pourcentage
1.0 Programmes/projets				
<u>Programmes de pays</u>				
1.1	Objectif concernant l'allocation de ressources de base :			
1.1.1	Allouées directement aux pays	526	53,5	25,0
1.1.2	Allouées aux régions pour répartition ultérieure entre les pays	—	—	25,0
1.1.3	Ressources consacrées au développement dans les pays se trouvant dans une situation particulière ^a	13	1,3	5,0
		<u>539</u>	<u>54,8</u>	<u>55,0</u>
<u>Programmes multinationaux</u>				
1.2	Activités régionales	56	5,7	7,6
1.3	Activités mondiales, interrégionales et spéciales	25	2,5	4,2
		<u>81</u>	<u>8,2</u>	<u>11,8</u>
<u>Autres</u>				
1.4	Évaluation ^b	1	0,1	0,4
1.5	Ressources spéciales consacrées aux activités de CTPD ^c	2	0,2	0,4
1.6	Ressources consacrées à la mise en oeuvre ^d	55	5,6	3,0
		<u>58</u>	<u>5,9</u>	<u>3,8</u>
Total partiel		678	68,9	70,6
2.0 Élaboration des programmes et services techniques				
2.1	Activités d'appui aux programmes et d'élaboration des programmes de développement du PNUD (AAPEP) ^e	33	3,3	3,0
2.2	Appui du système des Nations Unies à l'élaboration des politiques et des programmes ^f	16	1,6	2,0
2.3	Services d'appui technique des institutions spécialisées du système des Nations Unies ^g	11	1,1	1,6
2.4	Autres ^h	33	3,3	—
Total partiel		93	9,3	6,6
3.0 Appui au système des Nations Unies et coordination de l'assistance				
3.1	Appui au système des coordonnateurs résidents/coordination de l'assistance ⁱ	2	0,2	1,7
3.2	Appui aux activités opérationnelles des Nations Unies ^j	43	4,4	4,3
Total partiel		45	4,6	6,0
4.0 Budget biennal				
4.1	Siège du PNUD	70	7,1	6,8
4.2	Bureaux de pays du PNUD	100	10,1	10,0
Total partiel		170	17,2	16,8
TOTAL		986	100,0	100,0

(Voir notes page suivante)

(Notes du tableau 1)

^a Si les allocations proposées portent sur une gamme d'activités élargie, le montant actuel sert à financer la catégorie A des RSP : Atténuation des effets des catastrophes et les sous-catégories suivantes : C2 : Plan spécial d'assistance économique à l'Amérique centrale; C3 : Programme d'action des Nations Unies pour le redressement et le développement de l'Afrique; et F : Assistance au peuple palestinien.

^b Actuellement imputées sur la sous-catégorie E2 des RSP : Évaluation des programmes/formation.

^c Actuellement imputées sur la sous-catégorie B4 des RSP : Coopération technique entre pays en développement (CTPD).

^d Représente le remboursement des services administratifs et opérationnels aux agents de réalisation des projets, dont les organismes des Nations Unies.

^e Poste actuellement intitulé Activités d'appui aux programmes et d'élaboration des programmes de développement (AAPEP). Dans les allocations proposées pour le sixième cycle, la diminution de 0,3 % par rapport au cinquième cycle correspond aux services d'appui à l'élaboration des programmes de développement, qui seront inclus dans la sous-catégorie 3.1 : Appui au système des coordonnateurs résidents/coordination de l'assistance.

^f Constitue actuellement l'élément SAT-1 des arrangements relatifs aux dépenses d'appui, et un mécanisme d'appui sectoriel finançant les services techniques fournis par les petites organisations techniques.

^g Constitue actuellement un mécanisme de services d'appui technique au niveau des projets (SAT-2) réservé aux cinq grandes organisations. Ce mécanisme sert à financer les services d'appui techniques fournis par les organisations à tous les stades du cycle des projets, notamment la formulation, le suivi et le soutien des projets.

^h Y compris la catégorie B des RSP : Activités thématiques; la catégorie C : Activités spéciales ou nouvelles; la catégorie G : Imprévus; la sous-catégorie D1 : Tables rondes et appui aux réunions du Groupe consultatif; la sous-catégorie D2 : NATCAP; la sous-catégorie E1 : Mécanisme d'élaboration des projets; la sous-catégorie E3 : Recherche relative aux programmes; le programme des Directeurs de pays de l'ONUDI et le programme des services industriels spéciaux (SIS).

ⁱ Si les allocations proposées portent sur une gamme d'activités élargie, le montant actuel sert à financer les sous-catégories D3 des RSP : Coordination de l'assistance et D4 : Initiatives menées au niveau des pays; aucun montant distinct n'est actuellement affecté par imputation sur les RSP à l'appui au système des coordonnateurs résidents.

^j Représente l'appui fourni par les bureaux de pays du PNUD aux activités opérationnelles des Nations Unies, qui compte officiellement pour 29 % des dépenses totales des bureaux de pays du PNUD dans le projet de budget biennal du Programme.
