



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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/1995/17
14 février 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

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

PNUD : PROGRAMMES DE PAYS ET QUESTIONS CONNEXES

Rapports sur les examens à mi-parcours : rapport de synthèse

Rapport de l'Administrateur

I. OBJET

1. Le présent rapport est le troisième d'une série qui fait suite à la décision 92/28 du Conseil d'administration en date du 26 mai 1992; il présente la synthèse des rapports sur l'examen à mi-parcours de 16 programmes de pays auquel il a été procédé en 1994. On y trouvera traitées les principales questions de fond et les principaux problèmes de gestion relevés lors de l'examen de l'exécution de ces programmes, notamment en ce qui concerne l'exécution nationale, le renforcement des capacités nationales, les arrangements relatifs aux dépenses d'appui et l'approche-programme.

2. On trouvera à l'annexe I un état récapitulatif des dépenses engagées au titre des chiffres indicatifs de planification (CIP) et à l'annexe II le calendrier des examens à mi-parcours prévus en 1995.

3. Les rapports sur l'examen à mi-parcours des programmes des pays ci-après figurent dans les additifs 1 à 5 du présent rapport : Bangladesh (DP/1995/17/Add.1), Tchad (DP/1995/17/Add.2), Guatemala (DP/1995/17/Add.3), Malawi (DP/1995/17/Add.4) et Tunisie (DP/1995/17/Add.5).

II. DÉROULEMENT DES EXAMENS À MI-PARCOURS DE 1994

4. Les activités relatives aux examens à mi-parcours de 1994 ont débuté en janvier par la diffusion de directives révisées. Dans le courant de l'année, le siège a apporté, au moyen des ressources spéciales du Programme (RSP), une aide supplémentaire à la réalisation de l'examen à mi-parcours de 15 programmes de pays et 2 programmes multinationaux. Ces ressources supplémentaires ont servi à

95-04215 (F) 090395 090395

/...

9504215

financer les travaux de consultants nationaux et internationaux qui ont établi des analyses par secteur ou par thème dont l'étude a fait partie des examens à mi-parcours.

5. Dans son rapport DP/1994/6, l'Administrateur avait prévu qu'une soixantaine de programmes de pays et de programmes multinationaux seraient examinés en 1994, que cet examen soit obligatoire (programmes de plus de 10 millions de dollars) ou non. Cela n'a pas été possible pour diverses raisons, notamment les suivantes :

a) L'élaboration de nouveaux programmes et projets a démarré et s'est déroulée lentement du fait qu'il fallait mettre en application les méthodes correspondant à l'approche-programme;

b) Des préoccupations se sont fait jour au niveau des pays quant aux autres mécanismes mis en place à l'initiative de l'ONU : tables rondes, réunions de groupes consultatifs et établissement des notes de stratégie nationales;

c) Dans certains pays, la situation n'était pas propice à la réalisation d'examens à mi-parcours (élections nationales, troubles civils, par exemple);

d) Le personnel de direction des bureaux de pays du PNUD a changé, du fait de la réaffectation périodique des fonctionnaires.

6. Les 16 examens à mi-parcours entrepris en 1994 ont porté sur des programmes d'un montant total de 345,2 millions de dollars, soit environ 10 % du montant des crédits actuellement disponibles au titre des chiffres indicatifs de planification du cinquième cycle de programmation (reports du quatrième cycle augmentés de 70 % du montant des CIP du cinquième cycle).

7. L'Administrateur a pris note des problèmes indiqués ci-dessus, et il prendra les mesures nécessaires pour améliorer la qualité des examens à mi-parcours qui restent à effectuer.

III. CONSTATATIONS GÉNÉRALES

8. Les examens à mi-parcours effectués en 1994 confirment ce qui avait été constaté précédemment (DP/1994/6) : aussi bien les pays intéressés que la direction du PNUD considèrent que cet exercice offre une bonne occasion de vérifier si un programme reste d'actualité, d'évaluer ses chances d'aboutir au résultat escompté, de surmonter, le cas échéant, certains problèmes opérationnels, et de préparer le terrain en vue de l'opération de programmation suivante.

9. Le niveau et la composition des groupes qui participent aux réunions sur les examens à mi-parcours montrent l'importance qui est accordée à cette activité. En général, ces réunions ont eu lieu dans les locaux des ministères chargés de la coordination, et les ministères techniques et les missions des donateurs bilatéraux et multilatéraux dans le pays s'y sont fait représenter par des personnalités de haut rang. Les services du siège du PNUD ont apporté leur concours à l'aide du système des RSP et en conseillant les bureaux de pays sur la tenue des réunions tripartites et l'établissement des dossiers conjoints

/...

relatifs aux questions d'intérêt commun, par l'intermédiaire du Comité d'examen des programmes et, au niveau des bureaux régionaux, des comités d'examen des projets. Des membres du personnel supérieur du siège ont pu participer à la moitié des réunions portant sur les examens à mi-parcours tenues en 1994.

10. Dans un certain nombre de cas, l'examen à mi-parcours s'est inscrit dans une opération plus vaste. En République centrafricaine, il a été incorporé, à la demande du Gouvernement, à un examen général des activités opérationnelles de l'ONU dans le pays; en Tunisie, il s'est déroulé concurremment avec celui du programme du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Au Botswana, il a coïncidé avec l'examen, par le Gouvernement, du septième plan de développement national. Au Viet Nam, par contre, il a été reporté au vu du résultat des activités du Groupe consultatif. Du fait que les réunions jouissent d'une large participation et que les examens commencent à se faire conjointement, fût-ce à une échelle limitée et de manière ponctuelle, cet exercice offre une excellente occasion de s'employer à renforcer la coordination des programmes et activités de coopération externe, et de mieux les centrer.

11. Il est ressorti des examens que, dans l'ensemble, les programmes de pays continuaient de présenter un intérêt par rapport aux priorités nationales et qu'aucun de ces programmes n'avait besoin d'être modifié au point de devoir être à nouveau soumis au Conseil d'administration. Cela semble confirmer que les programmes sont généralement bien pensés et qu'ils portent bien sur les plus importants des problèmes de développement à long et moyen terme auxquels le pays a décidé de s'attaquer en priorité. Bien que le Tchad ait connu de grandes difficultés socio-économiques depuis que son cinquième programme a été approuvé en 1992, l'examen à mi-parcours a confirmé que la plus grande partie de ce programme restait d'actualité et qu'il suffisait tout au plus de modifier l'accent relatif mis sur certains de ses éléments. Depuis l'avènement de la démocratie, le programme du Tchad met l'accent sur la gestion des affaires publiques, qui est devenue la préoccupation dominante dans les trois domaines d'action prioritaire initiaux : développement humain, développement des secteurs rural et secondaire et appui à la gestion du développement.

12. Sans rien enlever à ce qui précède, il y a aussi des cas qui montrent qu'il peut être possible d'adapter un programme de pays selon l'évolution de la situation. Au cours des trois dernières années, la République centrafricaine a connu des troubles civils, un nouveau gouvernement a été élu, le franc CFA a été dévalué de 50 % en janvier 1994, et ce pays, parmi d'autres, a vu se réduire les montants alloués au titre de son CIP et du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU). Du fait de cette succession d'événements, et compte tenu des résultats de l'examen à mi-parcours et de l'examen général des activités opérationnelles de l'ONU qui ont eu lieu en août 1994, le cinquième programme du pays a été remanié : les activités de coopération du PNUD ont été axées sur deux domaines d'action prioritaires au lieu de trois, à savoir le développement social et le renforcement des capacités nationales en matière de gestion économique.

13. Il ressort également des examens que la plupart des programmes restent généralement conçus dans une optique qui privilégie les projets, bien que des progrès importants aient été accomplis, depuis le quatrième cycle de programmation, sur la voie de l'élaboration de programmes plus ciblés, axés sur un plus petit nombre de domaines d'action prioritaires et comportant moins de

/...

projets. On continue à tirer profit des examens pour réduire encore l'éparpillement des activités en abandonnant des projets, en en fusionnant de petits et en en regroupant d'autres autour de thèmes ou de secteurs communs afin d'améliorer les résultats du programme. Dans le cas du Bangladesh, qui n'avait pas moins de 100 projets au moment de l'examen, la réunion a conduit à l'adoption de critères pour le regroupement des projets du PNUD, la sélection des nouvelles propositions et l'élimination de plusieurs projets du programme qui avaient été approuvés mais qui étaient en sommeil.

14. Les examens montrent clairement que l'on s'est donné beaucoup de mal, ces dernières années, pour mieux coordonner l'aide à l'échelon du pays, notamment par le biais des examens à mi-parcours et des tables rondes. En revanche, rien, ou presque, n'indique que ces efforts aient dépassé le stade du partage de l'information pour aller jusqu'à des initiatives de programmation entreprises conjointement par les diverses entités concernées. Des tentatives d'examen conjoint des programmes ont été faites en République centrafricaine et dans d'autres pays (en Inde, par exemple, en 1993), mais chaque organisation a continué d'appliquer un programme distinct. Le plus grand obstacle à l'efficacité de la coordination de l'aide demeure le fait que chaque organisme, fonds ou programme continue d'imposer ses propres normes – et elles sont souvent divergentes – en matière de programmation, de procédures et d'établissement de rapports. On s'efforce, à travers le Groupe consultatif mixte des politiques et le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations, d'harmoniser les diverses procédures afin de faire en sorte que la coopération externe soit mieux coordonnée et plus efficace.

15. D'autre part, l'examen à mi-parcours est certes accepté comme un outil de gestion essentiel, mais il suscite des préoccupations quant au volume de travail qu'il nécessite et au fait qu'il ne se rattache pas explicitement aux autres mécanismes mis en place par l'ONU : note de stratégie nationale, groupes consultatifs, tables rondes, analyse et programmation nationales de la coopération technique, etc. En rationalisant ces mécanismes, on réduirait nettement le chevauchement des tâches et le volume de travail qui en résultent; le PNUD étudie activement la question, tout comme le font, dans le cadre de l'application de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale, les organismes membres du Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations et du Groupe consultatif mixte des politiques.

16. D'une manière générale, cependant, certains éléments des analyses par thème ou par secteur et des autres rapports établis à l'occasion des examens à mi-parcours semblent indiquer que les programmes de pays ont marqué des progrès appréciables qui vont, dans l'ensemble, dans le sens des objectifs visés.

IV. QUESTIONS RELATIVES AUX PROGRAMMES

A. Exécution nationale

17. Sur le plan des principes, il continue d'être généralement reconnu que l'exécution nationale conditionne le développement de capacités nationales permettant au pays d'être maître de son processus de développement, de le gérer et de le faire durer. On reconnaît également à ce système le mérite d'offrir la possibilité d'établir une collaboration durable entre les institutions

/...

nationales et les institutions techniques externes, par le biais des arrangements de coopération et de réalisation. Cependant, les progrès accomplis quant à l'adoption de cette modalité d'exécution ont été modestes et inégaux en ce qui concerne les programmes examinés. L'exécution nationale impose au pays intéressé de respecter, sur le plan des institutions et des procédures, certaines conditions propres à assurer un bon système de responsabilité quant aux questions de fond et aux questions techniques et financières. Aussi certains pays ont-ils adopté cette modalité d'exécution de manière sélective. Dans le cas du Bangladesh, malgré le niveau relativement élevé des capacités du pays, au moment de l'examen à mi-parcours 27 % des projets, qui représentaient 21 % du montant du CIP, étaient exécutés par des moyens nationaux; il ne faut pas s'attendre à ce que ce pays atteigne, d'ici la fin de son cinquième programme, l'objectif (60 %) fixé au début de ce programme. Le Botswana, qui a adopté l'exécution nationale pour la première fois en 1989, continue à présenter un taux relativement bas (22 % du montant du CIP) du fait que ses capacités sont extrêmement limitées. Au Malawi, par contre, la part de l'exécution nationale a augmenté de manière spectaculaire : elle était à 80 % au moment de l'examen et devrait atteindre 100 % à la fin du cycle.

18. Dans la pratique, exécution nationale a été synonyme d'exécution par le gouvernement; sa gestion a été fortement centralisée, généralement sous la coupe d'un service ou d'un projet d'appui à l'exécution nationale créé et financé spécialement à cet effet, au sein de l'administration publique ou parfois à l'extérieur. Le recours à des services d'appui semble répandu; c'est eux qui sont chargés d'élaborer les directives sur l'exécution nationale à l'intention des agents locaux, de former les ministères concernés aux règles de fonctionnement de l'exécution nationale, d'établir les rapports prescrits, de faciliter la passation de contrats de coopération ou de réalisation avec des organismes et, d'une manière générale, d'apporter leur concours aux ministères techniques qui prennent en charge des programmes exécutés par des moyens nationaux.

19. Certains s'inquiètent, d'une part, de la complexité des règles et conditions qu'impose actuellement l'exécution nationale, complexité qui a suscité la création des services ou projets d'appui à l'exécution nationale, et, d'autre part, de l'effet négatif que ces services ont, à long terme, sur le renforcement des capacités nationales et l'intégration de la coopération technique dans les programmes et institutions du pays.

20. La plupart des programmes exécutés par des moyens nationaux ont systématiquement mis à contribution les services des institutions spécialisées et du Bureau des services d'appui aux projets (BSP) pour l'achat à l'extérieur de biens et de services, notamment en ce qui concerne les consultants et les bourses d'études. Les programmes ont également pu, dans une plus ou moins large mesure selon le cas, bénéficier des possibilités offertes par le mécanisme SAT-2 pour améliorer la transparence opérationnelle et pour assurer l'appui technique d'institutions spécialisées pendant la réalisation – quoique beaucoup aient l'impression que les possibilités offertes par ce mécanisme ne suffisent pas à assurer un appui soutenu de la part des institutions en question.

B. Création de capacités

21. Au vu des programmes examinés, il est manifeste que la création de capacités nationales demeure un des objectifs majeurs des programmes bénéficiant de l'appui du PNUD, mais que la plus grande part de cet appui a été dirigée vers les institutions du gouvernement central et a généralement mis l'accent sur l'amélioration des compétences individuelles (formation et perfectionnement) plutôt que de celles des institutions. La création de capacités nationales est une entreprise de longue haleine dont il est difficile de juger au bout de deux ans. Dans le cas du Malawi, une équipe de programme conjointe a été constituée par le Gouvernement et par le PNUD pour chacun des quatre programmes que comporte le cinquième programme du pays, afin d'établir les bases du programme. Les travaux de cette équipe ont non seulement permis au gouvernement de mieux maîtriser le cinquième programme du pays mais aussi offert une occasion exceptionnelle de formation active et de création de capacités dans le domaine du choix des orientations et de l'élaboration des programmes.

22. Sans négliger l'aide à apporter pour créer les capacités au niveau de l'administration centrale, il a été tenu compte, dans certains programmes de pays, du fait qu'il fallait aussi rapprocher ces activités de ceux qui étaient censés être les bénéficiaires des activités de coopération technique, dans le cadre des efforts déployés pour accroître leur autonomie. Cette action a été entreprise avec la participation active des administrations et associations locales. On a noté qu'un effort particulier avait été déployé au Malawi, dans les domaines où l'action a une forte incidence locale, et au Bangladesh, dans le cadre des programmes visant à atténuer la pauvreté. Les organisations non gouvernementales et les associations privées bénéficient d'une aide limitée au renforcement des capacités, par le biais de leur participation à la réalisation de certains éléments de programmes.

23. D'une manière générale, on a noté que les principaux éléments qui entravent la création de capacités nationales durables sont notamment les suivantes :
a) l'absence d'un environnement propice en ce qui concerne le secteur public;
b) le fait que le nombre d'interlocuteurs motivés et convenablement formés est insuffisant; c) le taux de rotation élevé; d) le fait que les engagements nationaux ne sont pas respectés, qu'il s'agisse des fonds budgétaires ou des prestations en nature. Il a également été noté que la création de capacités passait par la réforme de la législation applicable et des institutions compétentes du pays et qu'elle ne pouvait se faire que si le gouvernement central avait la volonté politique de procéder aux investissements à long terme voulus.

24. Les travaux récents du PNUD¹ sur la création de capacités devraient être particulièrement utiles du fait qu'ils aideront les bureaux de pays et les gouvernements à évaluer systématiquement les besoins en ce qui concerne les capacités nationales et à élaborer des stratégies adéquates pour faire face à ces besoins.

¹ Guiding Principles on Capacity-Building (décembre 1994).

C. Arrangements relatifs aux dépenses d'appui

25. L'expérience acquise dans le cadre des programmes examinés du point de vue des nouveaux arrangements relatifs aux dépenses d'appui est encore limitée – comme c'est en général le cas [voir le rapport de l'équipe d'évaluateurs indépendants sur les arrangements concernant les dépenses d'appui des organisations (DP/1994/23/Add.1)]. Parmi les éléments relevés avec satisfaction au cours des examens à mi-parcours dont est actuellement saisi le Conseil d'administration, on a noté la transparence accrue du système et la distinction qui était faite entre les services d'appui technique (SAT-1 et SAT-2) et les services d'appui administratif et opérationnel. Des efforts considérables ont donc été déployés pour établir les budgets des nouveaux programmes sur la base des nouveaux arrangements.

D. L'approche-programme

26. L'application de l'approche-programme a progressé lentement, pour deux raisons essentielles. Premièrement, la plupart des programmes de pays du cinquième cycle comportent un nombre relativement élevé de projets hors programme hérités du quatrième cycle de programmation. On s'est largement efforcé de réduire le nombre des domaines d'action prioritaires de ces programmes et de mieux concentrer l'action menée dans chacun de ces domaines en regroupant les projets par thème ou par secteur et, dans certains cas, en mettant fin à certaines activités de projet isolées du reste de l'action.

27. Deuxièmement, bien qu'on ait eu tendance à appliquer l'approche-programme lorsqu'on a eu l'occasion d'établir de nouveaux programmes, les progrès dans ce domaine ont été freinés par les questions encore sans réponse concernant les conditions requises par cette démarche sur le plan opérationnel. L'élaboration des programmes par pays, des documents d'appui au programme (DAP) et des arrangements de réalisation de l'appui aux programmes nécessite un gros effort de recueil d'informations et de gestion, tant de la part des gouvernements que de la part du PNUD, car l'énoncé des priorités nationales ne descend jamais à un niveau de détail aussi fin que les arrangements de réalisation. Il faut aussi être particulièrement attentif aux liaisons interministérielles, les programmes étant multisectoriels par nature et nécessitant donc la participation d'un grand nombre d'entités nationales. Dans le cas du Bangladesh, on a noté que le Gouvernement, les organismes des Nations Unies et les autres donateurs n'avaient pas la même notion de l'approche-programme, ce qui les a gênés dans la collaboration très poussée qui devait être la leur par le jeu des DAP et des arrangements de réalisation de l'appui aux programmes. Ces problèmes, qui sont temporaires car ils font partie du processus d'apprentissage, ont expliqué pour une grande part la lenteur de l'élaboration des programmes au cours du cinquième cycle.

28. Afin que l'approche-programme soit plus facile à comprendre et à adopter pour l'établissement des programmes de pays, le PNUD a mis au point des directives relatives aux DAP et aux arrangements de réalisation de l'appui aux programmes (1993) ainsi qu'un module de formation qui comporte notamment une partie vidéo (1994), et participé, en tant que membre du Comité consultatif pour

les questions relatives aux programmes et aux opérations, aux travaux sur les directives relatives au suivi et à l'évaluation de l'application de l'approche-programme (1994). Le PNUD collabore également avec le Centre de l'OIT à Turin à l'élaboration du module de formation sur l'approche-programme destiné aux organismes des Nations Unies qui se trouvent à Genève.

V. SITUATION EN MATIÈRE DE RESSOURCES

29. À mi-parcours de la plupart des programmes de pays, une forte proportion du CIP programmable a été engagée; il y a plusieurs raisons à cela : le nombre élevé d'engagements reportés du quatrième cycle; la réduction de 30 % du montant des CIP; les retenues au titre de la réserve des programmes, qui se montent, en moyenne, à 5 % des ressources programmables. Au total, ces facteurs ont restreint la capacité d'adapter les programmes aux possibilités nouvelles et, plus particulièrement, de les orienter vers les domaines auxquels le Conseil d'administration est spécialement attaché.

VI. DÉCISION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

30. Le Conseil d'administration décidera peut-être de prendre acte du présent rapport.

Annexe I

DONNÉES FINANCIÈRES RÉCAPITULATIVES SUR LES ENGAGEMENTS
PRIS AU TITRE DU CIP À LA DATE DES EXAMENS À MI-PARCOURS

(En milliers de dollars)

<u>Pays</u>	<u>CIP disponible^a</u> (1)	<u>Engagements à</u> <u>mi-parcours</u> (2)	<u>Pourcentage</u> (2)/(1)
Bangladesh	100 423	87 077	87
Botswana	4 447	1 070	24
Comores	8 034	8 404	105
Émirats arabes unis	s.o.		
Guatemala	6 813	4 715	69
Îles Cook	595	550	92
Îles Salomon	5 462	2 571	47
Malawi	40 610	32 868	81
Maroc	17 252	15 729	91
Samoa	4 918	3 038	62
Seychelles	629	636	101
Syrie	11 184	8 583	77
Tchad	24 904	22 633	91
Tunisie	5 669	4 874	86
Viet Nam	63 367	43 874	69
Yémen	27 828	17 341	62

^a Report du quatrième cycle plus CIP du cinquième cycle ramené à 70 % de sa valeur initiale.

Annexe II

EXAMENS À MI-PARCOURS PRÉVUS EN 1995

Janvier à juin 1995

Europe

Hongrie, Malte, Pologne, programme multinational pour l'Europe.

Afrique

Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Guinée équatoriale, Madagascar, Mali, Niger, Ouganda, Swaziland, programme multinational pour l'Afrique.

Asie et Pacifique

Bhoutan, Malaisie, Népal, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, République de Corée, République démocratique populaire lao, Viet Nam, programme pluriinsulaire pour le Pacifique, programme multinational pour l'Asie et le Pacifique.

États arabes

Algérie, Arabie saoudite, Bahreïn, Égypte, Émirats arabes unis, Jordanie, Koweït, Liban, Maroc, Qatar, Soudan, Syrie, Yémen.

Amérique latine et Caraïbes

Anguilla, Antigua-et-Barbuda, Argentine, Belize, Chili, Costa Rica, Cuba, Dominique, Équateur, République dominicaine, Grenade, Guatemala, Honduras, Panama, Paraguay, Pérou, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Uruguay, Venezuela, programme pluriinsulaire pour les Caraïbes, programme multinational pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

Programme mondial et programmes interrégionaux

Programme mondial, un programme interrégional.

Juillet à décembre 1995

Europe

Bulgarie, Roumanie.

Afrique

Bénin, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée-Bissau, Lesotho, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Nigéria, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, République-Unie de Tanzanie, Zimbabwe.

/...

Asie et Pacifique

Cambodge, Îles Marshall, Îles Tokélaou, Maldives, Micronésie, Mongolie, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République de Corée, Sri Lanka, Thaïlande, Tuvalu, Vanuatu.

États arabes

Djibouti, Libye.

Amérique latine et Caraïbes

Antilles néerlandaises, Barbade, Bermudes, El Salvador, Îles Caïmanes, Îles Turques et Caïques, Jamaïque, Montserrat, Nicaragua, Sainte-Hélène.
