NATIONS
UNIES

DP

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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/1995/30
26 avril 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Session annuelle de 1995
5-16 juin 1995, New York
Point 6 de l'ordre du jour provisoire
PNUD

RAPPORT ANNUEL DE L'ADMINISTRATEUR POUR 1994

INTRODUCTION DE L'ADMINISTRATEUR

I. APERÇU DES ACTIVITÉS EN 1994

A. L'évolution des relations internationales : participation élargie et pactes globaux

1. Il est apparu de façon plus claire que jamais, en 1994, que le développement est un processus complexe et multidimensionnel. Il est impossible d'obtenir les résultats souhaités en mettant l'accent sur un seul de ses aspects. Le développement humain durable doit progresser simultanément sur tous les axes, liés entre eux, qui orientent aujourd'hui les forces vives des opérations du PNUD.

2. Les membres de la communauté internationale, collectivement et individuellement, comprennent de mieux en mieux les clefs de cette conception du développement. Le principal événement officiel de 1994 a été sans nul doute la Conférence internationale sur la population et le développement. Cette conférence a été marquée en particulier par une large participation de représentants de la société civile, qui s'inscrit dans une tendance amorcée à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, renforcée au Sommet mondial sur le développement social tenu cette année, et qui sera encore confirmée à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes.

3. Les consensus que la communauté internationale édifie dans le cadre des grandes conférences mondiales constituent un ensemble de pactes pour l'avenir du monde et des peuples. L'ONU se doit, pour les peuples du monde et pour elle-même, de rappeler aux nations leurs engagements, d'appuyer les efforts mondiaux, régionaux, nationaux et locaux visant à réaliser des objectifs partagés et de s'organiser en conséquence.

4. Alors que l'ONU s'apprête à commémorer son cinquantenaire, on parle beaucoup de réformes visant à faire en sorte qu'elle reflète les réalités du monde contemporain et s'adapte aux défis qui se profilent à l'horizon. Les préoccupations liées aux guerres entre grandes puissances et au colonialisme — qui ont dominé ses premières années — ont cédé la place aux problèmes de la répartition du pouvoir économique, de l'accès aux ressources naturelles de la planète, du respect des droits de l'homme, du règlement des conflits ethniques et de la lutte contre une pauvreté persistante. La distinction entre peuples et gouvernements, qui a toujours été au coeur de la Charte, est aujourd'hui réaffirmée. L'efficacité et la pertinence des différentes entités qui, ensemble, constituent le système des Nations Unies, ainsi que la qualité de leur gestion et de leurs interactions, sont soumises à un examen permanent.

5. C'est dans ce contexte, caractérisé par l'évolution des relations internationales, la recherche d'un nouvel ordre mondial et une profonde remise en question des buts, des fonctions et des structures du système des Nations Unies, qu'il faut examiner le rôle du PNUD et la façon dont il doit s'acquitter de son mandat au service du développement humain durable, mandat entériné par le Conseil d'administration dans la décision 94/14, qu'il a adoptée à sa session annuelle de 1994.

B. Réponses et orientations du PNUD

6. À sa quarantième session, le Conseil d'administration a invité le nouvel Administrateur à lui faire part de ses vues sur les orientations que l'organisation devrait prendre pour l'avenir. En réponse, après avoir mené des consultations tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation, l'Administrateur a présenté en personne au Conseil d'administration, en février 1994, son "Agenda pour le changement" — sa conception du rôle futur et des principaux objectifs du PNUD. En mars de la même année a été organisée à Rye (États-Unis d'Amérique) une réunion de tous les hauts fonctionnaires du PNUD, dont le but principal était de faire en sorte que tous partagent une interprétation commune de l'Agenda pour le changement et d'élaborer un plan pour traduire cet Agenda en opérations concrètes. Sur cette base, l'Administrateur a présenté au Conseil, en juin 1994, un rapport intitulé "Initiatives pour le changement" (DP/1994/39).

7. Dans sa décision 94/14, le Conseil d'administration a félicité l'Administrateur pour son rapport et a souscrit à l'idée que "la mission générale du Programme des Nations Unies pour le développement devait être d'aider les pays visés par le Programme dans les efforts qu'ils déploient pour aboutir à un développement durable, conformément à leurs programmes et priorités en matière de développement national". Il a en outre encouragé l'Administrateur "à poursuivre ses efforts en vue de recentrer le Programme du PNUD en opérationnalisant les trois objectifs et les quatre domaines prioritaires définis dans le rapport (DP/1994/39), compte tenu des vues exprimées à la session annuelle de 1994 et des discussions en cours sur les arrangements qui doivent faire suite au cinquième cycle de programmation". À cet effet, il a souligné que "les priorités en matière de développement national devront être le principal élément déterminant des programmes appuyés par le PNUD, qui doivent continuer d'être dirigés par les pays".

8. Comme l'a demandé le Conseil d'administration, l'Administrateur a établi un rapport de situation sur la mise en oeuvre de l'Agenda du PNUD (document DP/1995/31).

C. Élargissement de la notion d'activités de développement

9. L'additif joint au présent document (DP/1995/30/Add.1) passe en revue les activités du PNUD en 1994. Ces activités reflètent la diversité du mandat confié à l'organisation, ainsi qu'aux autres fonds et programmes placés sous la responsabilité de l'Administrateur. Elles reflètent aussi l'évolution de la conception de ce qu'est le développement humain durable. Jusqu'à ces dernières quelques années, le développement était envisagé essentiellement sous l'angle socio-économique. Aujourd'hui, on reconnaît de plus en plus l'importance de la participation des populations et de la bonne gestion des affaires publiques pour le processus de développement, et l'on s'efforce de les encourager.

10. Un des aspects du mandat général du PNUD consiste à favoriser un élargissement de la participation aux activités de développement. De nombreux programmes et projets soutenus par le PNUD contribuent à la participation et à l'émancipation des pauvres. Ainsi, à Sri Lanka, un programme de développement rural intégré a mobilisé plus de 700 groupes communautaires qu'il a aidés à obtenir accès à des services et à des ressources. Parallèlement, on est en train d'élargir une initiative de développement de base à plus de 100 villages et l'on a créé un comité consultatif des organisations gouvernementales et un réseau d'épargne et de crédits ruraux. Cette action, appuyée par le PNUD, a ouvert la voie à une amélioration des relations entre institutions gouvernementales et non gouvernementales.

11. Au Soudan, les cinq projets de développement régional lancés il y a plusieurs années grâce à un appui important du PNUD ont facilité la participation et l'émancipation de milliers de pauvres, notamment de femmes, et sont considérés comme un modèle pour d'autres parties du pays ainsi que pour d'autres pays. Comme à Sri Lanka, le crédit joue un rôle majeur dans ce programme.

12. En 1994, le PNUD a pris plusieurs initiatives spécifiques visant à promouvoir la participation des acteurs et bénéficiaires potentiels du développement.

13. La Conférence sur la paix et le développement, tenue au Honduras en octobre 1994, a été le point culminant d'un effort soutenu mené par les pays de la région et appuyé de bout en bout par le PNUD en vue d'édifier un consensus sur les questions liées à la paix et à la démocratisation en Amérique centrale. Cette conférence a réuni des représentants des gouvernements, du secteur privé, des coopératives, des syndicats, des communautés autochtones, des universités, des organisations régionales et de la communauté des donateurs. Elle a notamment permis d'institutionnaliser le dialogue avec la société civile.

14. La tenue d'élections libres et équitables, au suffrage universel, est une des étapes majeures de l'émancipation. En étroite collaboration avec la Division de l'assistance électorale de l'ONU, le PNUD a répondu à un nombre croissant de demandes liées à l'introduction ou à l'amélioration du processus

électoral, tant en Afrique (Éthiopie, Mozambique, Ouganda, Tchad et Togo) qu'en Amérique latine (Brésil). Des volontaires des Nations Unies spécialisés dans ce domaine ont été associés à plusieurs de ces interventions, notamment en qualité d'observateurs et d'assistants pour les élections au Mozambique et en Afrique du Sud.

15. D'autres initiatives appuyées par le PNUD ont visé à assurer le respect des garanties prévues par la loi et des droits acquis. C'est ainsi qu'a été organisé en Russie un atelier international sur la médiation, dans le cadre du programme "Démocratie, gouvernement et citoyens", pour les pays d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique. En Équateur, la deuxième phase d'un programme de formation humanitaire des forces armées a traité des droits de l'homme.

16. Dans tous ces cas, le PNUD répondait à des demandes formulées par les pays intéressés. Dans des domaines aussi sensibles, il est clair que l'ONU est un partenaire irremplaçable : les pays demandeurs sont eux-mêmes membres de l'Organisation et ont participé à la formulation de ses mandats. Dans le système des Nations Unies, le PNUD a un mandat qui lui laisse une certaine marge de manoeuvre et peut s'appuyer sur un vaste réseau de bureaux nationaux dont le personnel a une bonne connaissance et une grande expérience des pays concernés et peut faire appel à des services d'experts dans le monde entier.

D. Réforme du secteur public

17. La nécessité de réformer le secteur public et en particulier la fonction publique est évidente depuis longtemps dans de nombreux pays. Elle est devenue aiguë dans les pays en transition. Ces dernières années, on s'est surtout préoccupé de ce problème dans les pays d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique, mais il existe des situations similaires dans plusieurs pays d'Asie et d'Afrique. Ainsi, au Viet Nam, le PNUD aide les autorités à réformer les systèmes juridique, financier et monétaire, sans perdre de vue les questions d'ajustement social. Il a été désigné comme chef de file pour aider le Gouvernement à coordonner et à gérer les ressources de la coopération extérieure. Des activités du même genre sont en cours sur tous les continents : programme de privatisation au Pérou, réforme de l'administration et de la fiscalité au Liban, réforme de la fonction publique en Zambie, etc.

18. Une grande étude sur le renforcement des capacités, commandée par le PNUD, a été achevée en 1994. Sa principale conclusion, étroitement corroborée par l'analyse qu'a faite le PNUD de sa propre expérience, est que dans de nombreux pays, le problème n'est pas tant de créer des capacités ou des institutions que d'exploiter efficacement les possibilités de mise en place de réseaux et de préserver les capacités qui existent déjà. Très souvent, il existe un potentiel qui reste en sommeil car l'environnement ne se prête pas à son épanouissement. Les incitations et les motivations sont insuffisantes et les systèmes de rémunération et d'autres aspects du marché du travail sont trop rigides, ce qui empêche de récompenser comme il convient la productivité et le mérite.

19. La conclusion de cette récente analyse souligne l'importance capitale d'une bonne gestion des affaires publiques : les pouvoirs publics doivent répondre aux besoins de la population et être comptables devant le peuple, et le secteur

public doit être efficace et efficient, pour créer un environnement propice à l'épanouissement des talents et des capacités des individus, qui doivent être équitablement récompensés par la société dans son ensemble. Pour atteindre les objectifs du développement, la création de capacité, quoique nécessaire, n'est pas suffisante : il faut aussi veiller à la bonne utilisation et à la préservation des capacités existantes, afin que les ressources considérables investies dans le capital humain et institutionnel produisent les résultats souhaités. Le souci d'une bonne gestion des affaires publiques est donc indissociable du développement durable.

E. Rapport sur le développement humain

20. Le rapport sur le développement humain pour 1994 met l'accent sur la sécurité humaine. En raison de la popularité de cette série de rapports, plusieurs pays, notamment dans les régions de l'Afrique, de l'Asie et du Pacifique et de l'Europe orientale et de la Communauté d'États indépendants, ont demandé au PNUD de les aider à établir un rapport national sur le développement humain. Dans la dernière de ces régions, plus de 20 rapports sur le développement humain sont en préparation.

21. En Égypte, le PNUD a aidé le Gouvernement à établir un rapport national sur le développement humain et une stratégie de développement humain couvrant l'ensemble des 26 gouvernorats. Cette initiative a débouché sur une réunion des gouverneurs, un remaniement des budgets en faveur des régions les plus pauvres et des mesures de suivi au niveau des communautés locales, qui apporteront une contribution importante au développement du pays. Dix autres pays arabes ont exprimé le souhait d'établir un rapport national sur le développement humain et le PNUD va financer un atelier pour leur permettre de bénéficier des enseignements du cas égyptien.

22. Dans la région de l'Asie et du Pacifique, le Bangladesh, les Philippines et les îles du Pacifique ont fait des rapports sur le développement humain. Dans le cas des îles du Pacifique, en août, la réunion ministérielle des pays du Forum du Pacifique Sud a adopté la Déclaration de Suva sur le développement humain durable. Plusieurs rapports sont en préparation dans d'autres parties du monde où ils contribuent à une révision de la conception des plans et programmes de développement dans les pays concernés. En Afrique, 11 pays participent au programme d'Études prospectives nationales à long terme. Ces études complètent le travail en cours sur les rapports nationaux sur le développement humain et intègrent des considérations de développement humain et de durabilité.

23. Dans le même ordre d'idées, des pays invitent le PNUD à participer à leurs efforts en vue d'élaborer une politique de développement humain durable. À la demande du Président de la Bolivie, le PNUD a organisé un séminaire de haut niveau, auquel il a participé, dont l'objectif était de traduire la notion de développement durable en politiques, plans et budgets nationaux. Aux Maldives, le PNUD a facilité la réalisation d'une étude intitulée "Sustainable Human Development in the Maldives: a Situation Analysis" qui a sensiblement influencé le débat sur le développement dans ce pays.

F. Catastrophes et conflits : évolution de la situation et perspectives

24. L'après-guerre froide a été marqué par toute une série de conflits internes, souvent d'origine ethnique, dans différents pays. Dans ces pays, le coût direct et indirect de ces troubles, ajouté au coût des secours fournis aux populations affectées, a représenté plusieurs fois le coût des activités de développement. Des ressources qui auraient dû financer le développement ont été affectées à des secours et les objectifs à moyen et à long terme ont été temporairement subordonnés aux besoins immédiats. Ces conflits ne sont toujours dus à la pauvreté et au sous-développement : des différends ethniques et religieux ont provoqué des affrontements même dans des pays à revenu moyen. Néanmoins, il reste vrai que la pauvreté et la lutte pour le partage de ressources limitées ont souvent contribué à aggraver les tensions, et qu'un avenir sans espoir n'est guère propice à la recherche de solutions pacifiques. Il y a de bonnes raisons de penser qu'en investissant dans un développement équitable, on évitera de dépenser un jour beaucoup plus en secours d'urgence. C'est ce qu'on appelle aujourd'hui le développement préventif. Cela vaut aussi pour les mesures de prévention et d'atténuation des catastrophes.

25. Alors que son objectif central est le développement humain durable, le PNUD est de plus en plus souvent amené à participer à des actions d'urgence consécutives à des catastrophes. Cela est dû à l'importance de sa présence sur le terrain et à la multiplication de ce genre de situation. Sauf rares exceptions, le représentant résident est aussi coordonnateur résident. Comme l'a récemment reconfirmé l'Assemblée générale dans sa résolution 48/209, le coordonnateur résident organise et coordonne l'aide internationale, en collaboration avec les autres organismes et organisations présents dans le pays. Dans la mesure du possible, on s'efforce de poursuivre les activités de coopération pour le développement même lorsque la situation est perturbée. Dans certains cas, comme au Libéria, au Rwanda et dans une grande partie de l'Afghanistan et de la Somalie en 1994, ces activités ont dû être suspendues. En cas d'urgence complexe, on désigne un coordonnateur de l'aide humanitaire qui rend compte de ses activités au Secrétaire général par l'intermédiaire du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires.

26. Dans d'autres cas, par exemple lorsqu'une situation d'urgence est en train de se résorber, la coopération pour le développement reprend et le coordonnateur résident/représentant résident retrouve son rôle normal. En 1994, il y a eu une telle évolution positive au Cambodge, en Amérique centrale et au Mozambique et des perspectives prometteuses en Angola et en Haïti. Dans plusieurs pays, le PNUD a dû assumer de nouvelles tâches, telles que l'assistance au déminage et la réintégration de soldats démobilisés dans la société civile.

27. À Gaza et à Jéricho, ainsi qu'en Afrique du Sud, l'amélioration de la situation politique a permis au PNUD d'intensifier considérablement ses activités de coopération.

28. Le Programme d'assistance au peuple palestinien a été lancé en Cisjordanie et dans la bande de Gaza en 1980. Son budget est passé de 0,5 million de dollars au départ à 25 millions de dollars en 1994 et d'autres donateurs ont fourni des ressources additionnelles. De 1993 à 1994, les ressources ont

doublé, après que l'Organisation de libération de la Palestine et le Gouvernement d'Israël aient signé, en septembre 1993, une Déclaration de principes qui ouvre de nouveaux horizons aux Palestiniens et crée de nouvelles perspectives économiques et sociales. Le PNUD est bien placé pour poursuivre son action d'intermédiaire entre les Palestiniens et la communauté des donateurs.

29. En octobre 1994, lors de la visite du Président Mandela à l'occasion de l'Assemblée générale, le Gouvernement d'Afrique du Sud et le PNUD ont achevé leurs négociations sur un accord-type de base. Auparavant, en juillet de la même année, le PNUD avait dirigé une mission d'enquête et de familiarisation du Groupe consultatif mixte des politiques en Afrique du Sud, ce qui a permis de définir, dans le cadre du Programme pour la reconstruction et le développement du pays, un certain nombre de domaines dans lesquels les organismes de développement du système des Nations Unies pourraient apporter une aide : renforcement des capacités pour la formulation des politiques et la planification du développement, condition de la femme dans le développement, création d'emplois, protection et régénération de l'environnement, politiques et programmes démographiques, éducation de base et réforme foncière. Ces thèmes et secteurs seront explorés plus à fond durant la préparation de la note de stratégie pour l'Afrique du Sud, en même temps que les résultats de la Conférence internationale de bailleurs de fonds sur la mise en valeur des ressources humaines tenue au Cap en octobre 1994 dans le cadre du Programme pour la reconstruction et le développement, et à laquelle le PNUD a fourni un important appui fonctionnel et administratif.

30. Il convient de souligner que l'Afrique du Sud, étant un pays relativement neuf en matière de coopération pour le développement, offre aux organismes de développement du système des Nations Unies une possibilité rare de fonctionner comme un véritable système, au sens défini dans les diverses dispositions de la résolution 47/99, c'est-à-dire pour la préparation de la not1e de stratégie, l'harmonisation des cycles de programmation autour du Programme pour la reconstruction et le développement, la création de locaux et de services communs, etc.

G. Développement intégrant hommes et femmes

31. Le PNUD a appuyé diverses initiatives en 1994, en prévision de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes qui se tiendra en Chine en septembre 1995. Agissant au niveau national dans le cadre du système des coordonnateurs résidents comme au niveau régional, il a participé à l'établissement des rapports nationaux pour la Conférence et facilité l'instauration d'un dialogue sur la condition de la femme entre les gouvernements, l'ONU et les organisations de la société civile. Il a également prêté une attention particulière aux préoccupations des femmes dans les situations de conflit et de transition, notamment en Afrique, dans les pays d'Europe orientale et en Palestine. Grâce à ces efforts, la condition de la femme est mieux connue et son rôle dans le développement mieux compris.

32. Le PNUD s'efforcera dorénavant de prendre en compte la notion élargie de sexo-spécificité dans les activités de programmation, plus particulièrement dans les six domaines d'intervention suivants : gestion des affaires publiques,

élimination de la pauvreté, femmes en situation de crise, environnement, cadres législatifs et analyse des statistiques et des données.

33. Le PNUD est fermement résolu à ce que les deux sexes soient représentés de façon équitable dans son organigramme, comme en témoigne son adoption d'un document de politique générale sur les moyens d'équilibrer la représentation des hommes et des femmes aux postes de direction. Il s'est fixé des objectifs précis, afin d'assurer une meilleure représentation des femmes aux niveaux supérieurs et d'améliorer les perspectives de carrière des agents des services généraux qui, dans leur grande majorité, sont des femmes. Il veillera par ailleurs à ce que ses programmes de formation tiennent compte des spécificités de chacun des deux sexes, et disposera d'une base de données statistiques importante grâce au programme de statistiques ventilées par sexe qu'il exécute avec le Groupe consultatif mixte des politiques, ainsi qu'au Rapport mondial sur le développement humain, 1995 qui paraîtra prochainement et sera axé sur les questions ayant trait à l'intégration des hommes et des femmes dans tous les aspects du développement.

H. Environnement

34. En août 1994, on a procédé à la restructuration du Bureau de l'appui à l'élaboration des politiques et des programmes, qui se compose maintenant d'une direction et de plusieurs divisions, dont la Division de l'utilisation durable de l'énergie et de l'environnement. Cette division regroupe le Bureau de la lutte contre la désertification et la sécheresse, le Programme relatif à l'énergie et à l'atmosphère, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et Capacités 21; elle a été créée pour aider le PNUD à faire prendre en compte les questions d'environnement dès les tout premiers stades de la prise de décisions économiques, et à promouvoir la pleine application du programme Action 21 et d'autres accords conclus lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED).

35. Bureau de la lutte contre la désertification et la sécheresse. Non seulement le Bureau de la lutte contre la désertification et la sécheresse a appuyé la négociation de la Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, mais il a continué d'aider les 23 pays soudano-sahéliens dans les domaines suivants : systèmes d'information relatifs à l'environnement; mobilisation contre les risques de sécheresse et atténuation des effets de ce fléau; processus d'encadrement stratégique et gestion des ressources au niveau local.

36. Programme relatif à l'énergie et à l'atmosphère. La principale activité stratégique de ce nouveau programme a consisté jusqu'ici à rédiger le projet d'initiative du PNUD en faveur de l'énergie durable, qui a pour objectif de faciliter, dans le cadre des programmes de pays, l'exécution plus rapide des programmes relatifs à l'énergie durable ainsi que l'accès à des techniques perfectionnées dans le domaine de l'énergie. En ce qui concerne les activités menées dans le cadre de projets, l'accent a surtout été mis sur l'élaboration d'un certain nombre de programmes écologiquement rationnels en matière d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique : ces programmes sont financés conjointement avec des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Le PNUD aide

31 pays à éliminer progressivement les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, conformément au Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone. Il a aidé les gouvernements et l'industrie à concevoir, mettre en oeuvre, suivre et évaluer des projets et programmes d'élimination progressive de ces substances dans les produits suivants : aérosols, mousses, solvants, réfrigérants et halon pour extincteurs. Cette coopération devrait permettre d'éliminer quelque 8 500 tonnes de substances nocives pour l'ozone d'ici la fin de 1996.

37. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Dans le cadre du Fonds pour l'environnement mondial, le PNUD axe son action sur quatre domaines thématiques : atténuation des effets des changements climatiques, préservation de la biodiversité et protection des eaux internationales et de la couche d'ozone (et lutte concomitante contre la détérioration du sol). Depuis décembre 1994, le dossier du PNUD pour la phase pilote du Fonds compte 55 projets de coopération technique et 28 études de préinvestissement/ faisabilité sur les thèmes précités. Si l'on compte les 13 millions de dollars alloués au programme de petites subventions à 33 pays, le montant total des ressources consacrées par le PNUD à la phase pilote s'élève à 278 millions de dollars.

38. Capacités 21. Capacités 21 est le principal effort consenti par la communauté internationale depuis la CNUED, en vue de mettre en oeuvre le programme Action 21. Il préconise de nouvelles conceptions du développement, la prise en charge des programmes par tous les intéressés, la flexibilité par rapport aux priorités nationales, la promotion de consensus nationaux et la participation de tous les partenaires, notamment les institutions spécialisées et autres collaborateurs du système des Nations Unies. En 1994, première année où le programme Capacités 21 a été pleinement opérationnel, on a mis au point les méthodes et procédures voulues pour aider les bureaux de pays du PNUD à appuyer l'élaboration de stratégies nationales en matière de développement durable, si bien qu'à la fin de cette même année, on disposait d'un solide dossier de programmes nationaux pour toutes les régions. Le programme du réseau pour un développement durable, qui est pleinement intégré aux autres initiatives menées au titre de Capacités 21, appuie des activités dans 16 pays. À la fin de 1994, une initiative importante pour le renforcement des capacités, l'Atelier de formation aux directives de gestion de l'environnement, avait été menée à bien dans 107 pays avec la participation de 2 800 personnes.

I. VIH/sida

39. Le Programme interrégional VIH/sida et développement a continué de sensibiliser l'opinion aux menaces que la pandémie fait peser sur le développement. Il aide plus de 60 pays à renforcer les moyens dont ils disposent pour faire face aux causes et conséquences socio-économiques de ce fléau. Il met surtout l'accent sur les problèmes d'éthique, le droit et les droits de l'homme dans leurs rapports avec le VIH, et a créé des réseaux en Afrique, en Asie et dans le Pacifique, ainsi qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes. Il a également appuyé et encadré, sur le plan technique, la création de l'Alliance civile et militaire de lutte contre le VIH/sida. Comme jusqu'à 70 % des soldats seraient touchés dans certains pays en développement, la

pandémie est lourde de conséquences pour la sécurité nationale de ces pays, ainsi que pour la santé des populations des lieux de garnison.

40. Non seulement le PNUD appuie des programmes qui visent directement et principalement à limiter les effets de la pandémie, mais il commence à donner, s'il y a lieu, une dimension VIH/sida à toutes ses activités opérationnelles. Plusieurs pays devront par exemple tenir compte de la réduction probable des effectifs lorsqu'ils procéderont à la réforme de leur fonction publique nationale et devraient revoir les programmes de formation des fonctionnaires pour y inclure des cours sur la pandémie et ses conséquences.

41. En 1994, on a travaillé à la mise en place officielle du nouveau Programme commun coparrainé des Nations Unies sur le VIH et le sida. Le PNUD est l'un des six organismes qui parrainent ce programme, les autres étant l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

42. Les États Membres suivent avec intérêt le processus d'élaboration du Programme commun qui représente, pour le système des Nations Unies, une nouvelle manière de s'attaquer à un problème multisectoriel. C'est là un bon exemple d'approche-programme et un excellent moyen de faire éclater la structure verticale qui a jusqu'ici caractérisé les arrangements existants.

J. 1994 : le cinquième cycle à mi-parcours

43. L'année 1994 a marqué le milieu du cinquième cycle de programmation (1992-1996). Elle a vu débuter les premiers examens à mi-parcours, qui ont permis de déterminer dans quelle mesure on se rapprochait des objectifs du cycle et on en respectait les priorités — tels que fixés par l'Assemblée générale et le Conseil d'administration dans leurs résolutions et décisions. On a effectué 16 examens à mi-parcours et présenté des rapports et résumés analytiques au Conseil d'administration pour examen.

44. Les premières années d'un cycle de programmation reflètent inévitablement les priorités et les choix du cycle précédent. En outre, comme la plupart des problèmes de développement se posent dans la durée, le passage du dernier cycle au cycle actuel n'a pas marqué une solution de continuité radicale ou soudaine dans les différents domaines où le PNUD fournit un appui. Les programmes de pays approuvés dans le cadre du cinquième cycle présentent un caractère essentiellement stratégique, en cela qu'ils visent à atteindre un nombre limité de grands objectifs nationaux (ou régionaux) de développement. Ils sont nettement plus circonscrits que ne l'étaient les programmes des cycles précédents, puisqu'ils correspondent aux six domaines prioritaires définis par le Conseil d'administration dans sa décision 90/34. Ils visent par ailleurs à réduire le nombre des projets et, en application de la résolution 44/211 de l'Assemblée générale, à introduire progressivement l'approche-programme dans le cadre de l'exécution nationale, celle-ci mettant l'accent en particulier sur la prise en charge des programmes et projets par les pays eux-mêmes et les responsabilités qu'ils doivent assumer à cet égard.

45. Après la définition des grands paramètres et orientations du cinquième cycle en 1990, la philosophie du développement a continué d'évoluer, en particulier sous l'effet de la fin de la guerre froide. La notion de développement humain durable constitue un progrès important dans la recherche d'un nouveau mode de gestion des affaires mondiales, qui soit équitable vis-à-vis des générations actuelles et futures dans toutes les régions du monde et garantisse aux générations à venir une base de ressources naturelles aussi viable tout au moins que celle dont disposaient leurs aînées. Parallèlement, comme les exigences du jeu politique entre les grandes puissances perdaient de leur acuité, on s'est progressivement mis à jauger le bien-fondé des transferts de ressources extérieures d'après leurs résultats et leur incidence sur des objectifs socio-économiques plutôt qu'en termes de réalpolitik. C'est en partie pour cette raison que l'on s'est efforcé de mieux coordonner les ressources extérieures les unes avec les autres et avec les ressources propres des programmes de pays. On a tenu compte de ces nouvelles considérations dans le processus de programmation et d'évaluation en cours.

46. La plupart des examens à mi-parcours seront effectués en 1995. À en juger par les examens déjà menés à bien ou en cours de réalisation, il est évident que les directives des organes délibérants ont été respectées et qu'elles commencent à faire effet. Le PNUD a manifestement concentré ses efforts sur des domaines d'activité moins nombreux, conformément à la décision 94/14 du Conseil d'administration, et il appuie moins de projets individuels. C'est ainsi que le nombre des projets est passé de 50 à 15 au Laos, de 51 à 12 en Guinée et de 350 à 80 pour le programme régional pour l'Asie et le Pacifique. L'accent est mis sur la prise en charge des programmes par les pays intéressés, le taux d'exécution nationale étant passé entre 1993 et 1994 de 34 % à 53 % des projets approuvés, et le PNUD s'emploie systématiquement à doter les pays des moyens nécessaires (mise en place, renforcement, utilisation des capacités et lutte contre l'exode des compétences).

47. Alors que, précédemment, l'accent était mis sur les intrants, on s'intéresse manifestement davantage aujourd'hui aux produits, résultats et incidences des projets. Les instruments de mesure laissent encore à désirer — il faudrait définir des objectifs, indicateurs de résultats et normes vérifiables. Le problème est évoqué dans les examens à mi-parcours et l'on comprend mieux désormais la nécessité d'inclure ces éléments aux stades de la conception et de l'évaluation des projets. Il faut toutefois redoubler d'efforts, et l'on s'y emploie actuellement, pour qu'il soit tenu compte, dès le départ, de la nécessité de disposer de données quantifiables permettant de mener efficacement les activités de suivi, d'établissement de rapports et d'évaluation.

K. Coordination de la coopération extérieure

48. Les organisations bilatérales et multilatérales se sont longtemps intéressées à la coordination. Leur position sur la question a considérablement évolué, puisqu'après s'être surtout préoccupées de coordonner les activités des organismes extérieurs, elles s'intéressent maintenant principalement à l'intégration des ressources extérieures dans les programmes nationaux de développement. Les mots "aide" et "assistance" ont été remplacés par le terme "coopération", tandis que "partenariat" s'est substitué à "donateur/

bénéficiaire", de façon à rendre compte plus exactement des relations entre les parties.

49. En collaboration avec la Banque mondiale et le secrétariat du Comité d'aide au développement (CAD), le PNUD a organisé un séminaire de haut niveau à Paris, en juin 1994, sur la question de la coopération technique. Ce séminaire, auquel ont participé tous les membres du CAD et des personnalités en vue originaires de pays en développement, a approuvé les principes de la prise en charge nationale, du partenariat et du coût-efficacité adoptés par le CAD en 1991. Il est également parvenu à la conclusion que, dans bien des cas, la nouvelle doctrine du partenariat n'avait pas entraîné de modification des comportements et des pratiques. Il a recommandé aux groupes consultatifs et aux tables rondes de faire une place plus large dans leur ordre du jour à la question des capacités. Il a souligné qu'en tant qu'organisme chargé de renforcer les capacités, le PNUD avait un rôle important à jouer dans ce domaine.

50. Un réseau de suivi a été constitué afin de mener à bien les transformations préconisées par le séminaire. En tant que nouvel observateur permanent auprès du CAD, le PNUD est un membre actif de ce réseau.

51. On s'accorde largement à reconnaître que toute coordination efficace passe par l'intégration des ressources extérieures aux ressources locales dans des programmes-cadres nationaux, conçus pour atteindre les objectifs prioritaires du pays intéressé. Il s'agit là en fait de l'approche-programme que le PNUD préconise dans ses activités opérationnelles. Le nouvel instrument mis au point par le PNUD à cette fin, le Document d'appui au programme (DAP), a été adopté dans près de la moitié des pays où le PNUD est actif et un module de formation a été établi et mis à l'essai. L'un des principaux obstacles à l'utilisation plus générale de ce document est le manque de fonds disponibles au titre de la nouvelle programmation. L'expérience montre d'ores et déjà que lorsqu'il existe un cadre normatif national, il est plus facile d'attirer des ressources extérieures et de les coordonner. Le PNUD a, par exemple, fourni 1,7 million de dollars au programme de réforme de la gestion économique et financière et de l'amélioration des statistiques dans la sous-région du Pacifique. Ces ressources ont permis d'attirer des fonds supplémentaires, fournis par l'Australie, le Japon, la Banque asiatique de développement et le Fonds monétaire international.

52. Le PNUD a par ailleurs collaboré activement avec d'autres organismes de développement à l'élaboration de systèmes communs de suivi, d'évaluation et de comptabilité qui s'appuieraient sur les systèmes nationaux et seraient utilisés par tous les partenaires. Ces systèmes faciliteraient la tâche des administrations nationales qui s'évertuent actuellement à fournir des informations sous différentes formes à leurs divers partenaires extérieurs.

53. Le PNUD a continué de collaborer avec d'autres organismes, programmes et fonds du système des Nations Unies en vue d'améliorer la coordination, particulièrement à la suite de l'adoption par l'Assemblée générale de sa résolution 47/199 (voir DP/1995/30/Add.3).

54. En février 1994, les chefs des organisations membres du Groupe consultatif mixte des politiques ont tenu pour la première fois leur réunion annuelle dans

un pays où le PNUD est actif, le Bangladesh. Cette réunion leur a permis de se consacrer sans interruption pendant trois jours à des problèmes de fond et aux questions de coordination, de se rendre compte sur place des programmes et projets des diverses organisations, d'acquérir des connaissances de première main sur les problèmes de développement du pays hôte et de chercher des moyens concrets d'améliorer leur collaboration.

55. En juin 1994, le Secrétaire général a prié l'Administrateur de l'aider à harmoniser les politiques et améliorer la coordination au sein de l'Organisation des Nations Unies elle-même, en particulier entre les départements du Siège, les commissions régionales et les fonds et programmes de l'Organisation, et lui a confié la responsabilité globale de l'aider à améliorer la coordination des activités opérationnelles en vue du développement, notamment à renforcer le système des coordonnateurs résidents.

56. Pour l'assister dans cette tâche, l'Administrateur a créé le Bureau des services et de l'appui au système des Nations Unies, dont le personnel a été transféré d'autres entités du système. Le Bureau concentre son action sur la fonction de coordonnateur résident. À cet égard, le PNUD a décidé, avec l'accord du Conseil d'administration, d'affecter au renforcement de la fonction de coordonnateur résident 2 millions de dollars précédemment alloués aux ressources spéciales du Programme. En outre, il a proposé des mesures décisives en vue d'élargir le processus de sélection des coordonnateurs résidents, en examinant des candidatures proposées par les organisations membres du Groupe consultatif mixte des politiques, dont les responsables seraient activement associés au processus. On devrait donc voir augmenter le nombre des coordonnateurs résidents issus de ces organisations. Au moins 40 % des représentants résidents actuels ont passé une partie de leur carrière au Secrétariat de l'ONU ou dans des organismes autres que le PNUD.

57. Le Secrétaire général a également prié l'Administrateur de participer à la rédaction de l'Agenda pour le développement et d'organiser la collaboration des intéressés aux activités de suivi de la Conférence internationale sur la population et le développement.

L. Organisation et effectifs

58. Le Conseil d'administration a tenu quatre sessions officielles qui, au total, ont duré moitié moins longtemps que la moyenne de ses sessions et de celles de ses comités au cours des années précédentes. Le volume de sa documentation (autre que les programmes de pays) a également été réduit (de quelque 70 %). Il a pris 33 décisions, au lieu de 50 en moyenne. On s'accorde à reconnaître que le Conseil d'administration contrôle plus directement qu'auparavant ses activités, et les gère de façon plus efficace.

59. En 1994, l'Administrateur a procédé à un certain nombre de remaniements administratifs au siège. Il a créé un Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique et un Bureau pour les études sur le développement, dont les fonctions sont explicites. Ces deux bureaux sont placés sous son autorité directe. Le Bureau de la planification et de la coordination est devenu la Division de la planification et de la coordination des ressources et a été transféré au Bureau des ressources et des affaires extérieures, où l'on a

par ailleurs créé un Bureau interorganisations de la coordination et de la politique extérieure. Ce dernier sera l'unique interlocuteur du PNUD dans ses relations officielles avec ses partenaires de l'ONU et d'autres partenaires extérieurs tels que le Comité d'aide au développement.

60. Avec le transfert des fonctions du Service central d'évaluation au Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique, l'ancien Bureau de la politique et de l'évaluation du Programme (BPEP) est devenu le Bureau de la politique et de l'appui aux programmes (BPAP). Il a été restructuré et comporte maintenant quatre divisions thématiques. L'ancienne Division des programmes mondiaux et interrégionaux a été absorbée dans ce nouvel organigramme.

61. Le 1er janvier 1995, au terme d'une année de négociations, le Bureau des services d'appui aux projets est devenu plus autonome et s'appelle désormais le Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU.

62. Bien que, comme on l'a vu plus haut, le PNUD ait notamment pour fonction d'appuyer très largement l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement, et non pas seulement de fournir des services administratifs et financiers aux programmes opérationnels, on s'est rendu compte en 1994 qu'il faudrait encore diminuer la taille de son budget biennal si l'on voulait que les frais administratifs continuent de cadrer avec les ressources allouées aux programmes de base. Il faut toutefois garder à l'esprit qu'une grande partie des dépenses de personnel du PNUD ne peuvent pas être considérées simplement comme des "frais généraux". Le personnel du PNUD constitue sa principale ressource : le partenariat des nations bénéficie de ses connaissances, de son expérience et de ses idées dans le domaine complexe du développement. Le personnel du PNUD appuie également les efforts déployés par les différents pays pour mieux coordonner leurs ressources en vue d'atteindre leurs objectifs de développement.

63. Le PNUD a déploré en 1994 la disparition tragique de 17 de ses fonctionnaires, morts au service du développement.

M. Ressources

64. La principale activité du PNUD, à laquelle il consacre l'essentiel de ses ressources humaines et financières, reste l'appui aux programmes nationaux de développement. En 1994, il a fourni des services de coopération technique à plus de 150 pays, pour un montant total de 1 036,5 de dollars, dont 452,2 millions prélevés sur les ressources de base, 460,6 millions sur des ressources à des fins spéciales et 123,6 millions sur des ressources extrabudgétaires, notamment celles allouées à l'appui multinational.

65. Le fait que les ressources de base du PNUD demeurent étales depuis 1993 et que leur évolution soit incertaine reflète la tendance générale observée en matière de coopération pour le développement. Il est inquiétant et regrettable que, malgré les ajustements considérables effectués pour s'adapter aux changements liés à la fin de la guerre froide, la base de ressources du Programme se soit sérieusement amenuisée. L'augmentation des ressources à des fins spéciales a dans une certaine mesure compensé cette érosion, mais il s'agit là de ressources complémentaires, par définition, qui ne peuvent se substituer

aux ressources de base. En outre, tous les pays n'en disposent pas; elles font même trop souvent défaut aux pays qui en ont le plus besoin.

N. Le défi de l'avenir

66. En 1994, le Conseil d'administration a commencé d'examiner la question de l'orientation à imprimer à l'activité du PNUD après le cinquième cycle de programmation. Le secrétariat a préparé une série de documents détaillant les propositions présentées et les délibérations du Conseil et des autres membres du Programme, afin qu'une décision puisse être prise dès juin 1995. Le débat en cours tient compte des accords mondiaux conclus par la communauté des nations, de la mission générale du PNUD qui, conformément à la décision 94/14 du Conseil d'administration, doit être de mettre l'accent sur le développement humain durable, de la nécessité de traiter les pays différemment en fonction de leur situation particulière, de l'appui à fournir au système des coordonnateurs résidents et des incertitudes qui pèsent sur l'évolution future des ressources de base.

67. La comparaison entre le PNUD d'aujourd'hui et le PNUD de 1990 tel qu'il se profile dans le rapport annuel pour cette année-là est riche d'enseignements.

68. En cinq ans, la façon dont on conçoit le développement lui-même a considérablement changé. En partie grâce à la série de conférences mondiales organisées sous ses auspices, l'ONU a joué un rôle important dans cette évolution. Le PNUD, en particulier, en tant qu'élément moteur de l'action de l'Organisation en faveur du développement, a contribué au processus de façon significative en insistant sur la nécessité d'axer le développement sur la personne humaine et en mettant l'accent sur l'importance de la durabilité — de l'environnement et des institutions. Le PNUD est connu pour ses travaux théoriques sur le renforcement des capacités, qui va de pair avec une gestion efficace des affaires publiques.

69. Le PNUD a placé au coeur de ses activités de coopération la prise en charge du processus de développement par les partenaires nationaux — y compris ceux qui bénéficient d'un appui extérieur — comme en témoignent le recours de plus en plus fréquent à l'exécution nationale ainsi qu'à l'approche-programme, qui tient compte, elle aussi, de la complexité et du caractère multisectoriel du développement.

70. Alors que le PNUD exécutait auparavant une foule de petits projets dans de nombreux domaines très différents, il tend maintenant à consacrer ses maigres ressources humaines et financières à la réalisation d'un petit nombre d'objectifs thématiques prioritaires. Étant donné les engagements que le Programme avait déjà pris vis-à-vis des gouvernements comme des agents d'exécution, il lui a nécessairement fallu un certain temps pour changer de cap et le cinquième cycle est en substance une période de transition.

71. Au fur et à mesure que l'on avance dans l'actuel cycle de programmation, il devient de plus en plus manifeste que le Programme veille désormais à concentrer ses ressources. Le PNUD s'emploie surtout, dans les pays et régions qui sont ses partenaires, à atténuer la pauvreté, en prêtant une attention particulière aux femmes et aux moyens de subsistance durables, à la protection de

l'environnement et à la promotion d'une bonne gestion des affaires publiques. Plusieurs de ses activités n'existaient pas il y a cinq ans : aide à la réforme électorale, déminage, appui à des initiatives dans le domaine des droits de l'homme et conseils pour l'élaboration de nouveaux codes pénaux. Le PNUD s'intéresse de très près aux problèmes liés aux drogues et au VIH/sida, dont les répercussions sont plus graves que jamais.

72. Le système des coordonnateurs résidents a pris davantage d'importance au cours des années 90, en particulier après l'adoption, par l'Assemblée générale, des résolutions 44/211 et 47/199. Comme ce sont toujours les représentants résidents du PNUD qui assument la fonction de coordonnateur résident, le Programme s'est vu investi d'une responsabilité particulière pour ce qui est du bon fonctionnement du système. Il a pris les mesures administratives et institutionnelles nécessaires pour être à la hauteur de la tâche, bien que les principes directeurs et la structure administrative n'aient pas toujours été clairement précisés.

73. Le PNUD a pris des dispositions pour s'acquitter des missions qui lui ont été confiées et se conformer aux directives qui lui ont été données pendant les années qui ont suivi la fin de la guerre froide. Il faut maintenant lui donner les ressources financières dont il a besoin pour exécuter son nouveau mandat et lever les ambiguïtés qui pèsent encore sur certains aspects de son rôle et de ses fonctions au sein du système des Nations Unies et du réseau des coordonnateurs résidents.

III. DÉCISION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le Conseil d'administration pourrait :

Prendre acte du présent rapport.