



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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/1999/30
6 août 1999
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Troisième session ordinaire de 1999
13-17 septembre 1999, New York
Point 2 de l'ordre du jour provisoire

QUESTIONS FINANCIÈRES, BUDGÉTAIRES ET ADMINISTRATIVES

CADRE DE FINANCEMENT PLURIANNUEL, 2000-2003

Rapport de l'Administrateur

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
AVANT-PROPOS DE L'ADMINISTRATEUR		3
I. VUE D'ENSEMBLE	1 - 34	5
II. HISTORIQUE	35 - 55	12
A. Introduction	35 - 36	12
B. Le cadre de financement pluriannuel	37 - 41	12
C. Processus d'élaboration du cadre de financement pluriannuel	42 - 48	14
D. Questions méthodologiques et leçons tirées de l'expérience	49 - 55	16
III. LES CADRES DE RÉSULTATS STRATÉGIQUES : ANALYSE . . .	56 - 163	18
A. Un environnement propice à un développement humain durable	60 - 80	20
B. Élimination de la pauvreté et moyens d'existence durables	81 - 95	24
C. Environnement et ressources naturelles	96 - 109	28

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
D. Parité hommes-femmes et promotion de la femme .	110 - 125	32
E. Situations spéciales en matière de développement	126 - 142	36
F. Appui du PNUD à l'Organisation des Nations Unies	143 - 155	40
G. Gestion	156 - 163	43
IV. INDICATEURS	164 - 185	45
A. Mesurer le progrès	164 - 170	45
B. Système des indicateurs pris en compte dans le contexte des cadres de résultats stratégiques .	171 - 185	47
V. CADRE INTÉGRÉ D'ALLOCATION DES RESSOURCES	186 - 195	51
VI. ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS	196 - 200	59
VII. MESURES PRISES PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION . . .	201	60

Avant-propos de l'Administrateur

Avec la présentation au Conseil d'administration du premier cadre de financement pluriannuel (CFP), une composante clef pour l'application du système de gestion du PNUD axé sur les résultats se met en place. Je suis reconnaissant à mon prédécesseur, James Gustave Speth, d'avoir engagé dans un temps record ce processus, qui a demandé beaucoup de consultations et un grand esprit de méthode.

Le document de présentation du CFP définit le cadre quadriennal (2000-2003) dans lequel doivent s'insérer les travaux de l'organisation. Fondé sur la réalité empirique qui sous-tend le choix des programmes fait à l'échelle des pays, des régions et du monde, ce cadre se veut de devenir un des principaux instruments de la stratégie de gestion du PNUD. C'est en fonction de ce cadre d'objectifs structurels précis et de résultats escomptés, renforcé par le plan d'activités, que seront à l'avenir passés en revue, dans les rapports annuels axés sur les résultats (RAAR), les progrès que nous aurons accomplis.

Le choix stratégique a été fait, de partir du terrain, des faits observés, pour atteindre les objectifs énoncés dans les cadres de résultats stratégiques (CRS). Autrement dit, les priorités qui se dégagent sont celles des pays bénéficiaires de programmes et non celles qu'imposerait le centre. On a estimé qu'étant donné la nature de l'organisation, cela était essentiel, et qu'en procédant de la sorte on conservait au PNUD le rôle de partenaire à qui l'on fait confiance qu'il joue sur le terrain et qui, entre autres, fait sa force.

Le processus dans lequel sont associés CFP et CRS constitue à la fois un grand pari à relever et une belle chance à saisir. Non seulement il a une vaste portée mais celle-ci devrait encore s'élargir à mesure que l'organisation ajustera sa pratique au plan d'activités et aux principes d'une gestion qui met l'accent sur les résultats.

En centrant la gestion sur les résultats, cette nouvelle méthode permet d'insister sur la responsabilisation et l'acquisition du savoir. Elle répond à la demande du Conseil et du personnel, pour qui la gestion du PNUD fondée sur les résultats doit explicitement tendre à changer la manière dont l'organisation est gérée en favorisant l'adoption d'une orientation stratégique et d'une culture de l'efficacité.

En présentant clairement les domaines d'activité du PNUD et le résultat de ses travaux, le CFP offre l'occasion d'aligner plus étroitement les capacités de l'organisation sur les tâches qu'il lui faut accomplir. Cela devrait aider le PNUD à relever le défi auquel il est confronté de se doter d'un ensemble de compétences bien dosées et lui servir d'aiguillon pour s'imposer comme une organisation de classe mondiale, qui fournit des services techniques de qualité dans les domaines où elle détient des avantages comparatifs.

Ce document qui fait sa place à l'expérience des pays est le bienvenu. Il en ressort que le PNUD est avant tout un "facilitateur, un catalyseur, un conseiller et un partenaire" et qu'il est le bras opérationnel de l'Organisation des Nations Unies. D'importants résultats découlent de ce rôle d'agent de

/...

renforcement du contrôle national et du "capital social et organisationnel" des pays, facteurs indispensables d'accélération du progrès économique et social.

Il convient d'indiquer tout aussi clairement ce que ce document n'est pas. On n'y trouvera pas encore l'exposé définitif de ce vers quoi tend le PNUD. C'est plutôt d'un point de départ qu'il s'agit, du terreau d'où sortira une organisation stratégiquement mieux centrée. Il est significatif que ce document montre comment l'expérience acquise dans les pays ne cesse d'amener le PNUD à concevoir sa mission cruciale de lutte contre la pauvreté sous l'angle du renforcement des capacités, de la gouvernance économique et sociale, de la coordination intranationale et de la gestion des situations de transition après un conflit, et à mettre en jeu de nouvelles connaissances, de nouvelles idées et de nouveaux partenaires. Ce qui est dit à propos de ce que le PNUD peut faire particulièrement bien coïncide avec l'idée que je me fais moi-même quant à ce sur quoi l'organisation doit concentrer son effort pour mettre à profit ses atouts dans la lutte contre la pauvreté.

Or, malgré tout ce que le CFP offre de positif et de précieux, le cadre financier sur lequel repose ce nouveau contrat semble aujourd'hui dangereusement précaire. La base de ressources continue de se contracter. La baisse des contributions a des effets dévastateurs sur les programmes et c'est là une sérieuse menace pour l'universalité – caractéristique essentielle – de cette organisation. Cela étant, le CFP prend un départ bien difficile. Il est indispensable, pour assurer l'avenir du PNUD, que les donateurs réaffirment, dans un esprit de partenariat véritable, leur ferme intention d'asseoir le financement de l'organisation sur des bases prévisibles et suffisantes.

I. VUE D'ENSEMBLE

1. L'élaboration de quelque 150 cadres de résultats stratégiques (CRS) à laquelle ont participé tous les bureaux de pays et d'autres unités opérationnelles du PNUD constitue un pas décisif et ouvre de remarquables perspectives à l'organisation. C'est un pas décisif parce que, pour la première fois, la vision stratégique de l'organisation, considérée aussi bien de bas en haut que de haut en bas, est dûment étayée. Les données recueillies ouvrent d'extraordinaires perspectives dans la mesure où elles constituent un puissant outil pour définir le profil du PNUD, préciser quels sont les principaux rôles que celui-ci joue, rassembler les capacités nécessaires pour remplir ces rôles et mobiliser les ressources requises.

2. Les CRS ont été communiqués au Conseil d'administration dans le document publié sous la cote DP/1999/CRP.12. On trouvera au chapitre III une analyse détaillée de chacun d'entre eux. Le chapitre IV est consacré à la question complexe des indicateurs. Cette vue d'ensemble se propose moins de résumer ces analyses que de donner, à partir de là, une idée du profil du PNUD et des défis que l'organisation devra relever à la suite des importants travaux qu'elle a réalisés.

Le profil du PNUD

3. Dans sa décision 98/1, le Conseil d'administration a fait siens les principes directeurs concernant le recentrage de l'action du PNUD. Il a également reconnu "l'effort en cours au sein du Programme des Nations Unies pour le développement pour identifier une liste indicative des services de base pour le développement". Le PNUD a, depuis le début de la décennie, subi une profonde transformation quant à son mandat et à sa vocation. Le principal défi qu'il lui restait à relever après cette transformation était d'inventorier avec plus de précisions et de manière quantifiable les résultats auxquels il contribuait. La décision 99/1 est devenue l'instrument qui permettait de concrétiser la décision 98/1.

4. Dans sa décision 99/1, le Conseil d'administration a porté son attention sur les résultats. La méthodologie choisie pour donner effet à la décision 99/1 veut que l'accent soit mis sur les résultats. Une série de résultats généraux a été établie qui recouvre l'action à laquelle l'organisation participera. Les résultats énumérés sont le produit d'évaluations et de consultations engagées dans les différents pays. Ils ont pour moteur la demande et découlent empiriquement d'activités opérationnelles.

5. La figure 1 donne dans ses grandes lignes le profil du PNUD qui se dégage. Ce profil fera plus tard l'objet d'un examen qui amènera à procéder aux ajustements nécessaires. Il s'agit là d'un travail en cours qui résulte de l'abondance de données recueillies sur les aspirations de l'organisation, aspirations dont témoignent les objectifs qu'elle a répertoriés et qu'elle aidera à atteindre au niveau des pays. Le tableau 1 regroupe les cinq catégories de programme sur lesquels portent les CRS. N'y figurent pas les deux composantes qui ne relèvent pas du programme – appui à l'Organisation des Nations Unies et gestion. Il faut aussi souligner que les tableaux ci-après

/...

fournissent des données sur la fréquence des résultats et non sur le volume des paiements.

6. Le profil institutionnel de la figure 1 est le reflet de l'action concrète du PNUD; il sera complété par un exposé de ce que l'Administrateur voit comme étant l'avenir de l'organisation. L'Administrateur estime que c'est sur la base de ce profit que se concrétisera cette vision. Dans la figure 1, sont identifiés les quatre types de résultats sur lesquels le PNUD fait porter son effort.

Figure 1

Typologie des résultats généraux

A. Renforcement des capacités
A1 Principes directeurs, dispositions réglementaires et juridiques
A2 Renforcement de la cohésion sociale, participation et sensibilisation dans un environnement propice
A3 Capacités institutionnelles
A4 Collecte de données et suivi
B. Établissement de réseaux de communication du savoir et adoption de perspectives régionales et multisectorielles
C. Délégation de pouvoirs et incitation à la participation
D. Interventions ciblées/actions pilotes

A. Renforcement des capacités

7. Soixante-dix pour cent des résultats visés dans la figure 1 ont trait au renforcement des capacités (voir tableau 1). Le tableau 2 montre comment se répartissent les quatre types de résultats que comporte la catégorie du renforcement des capacités, et qui caractérisent les activités de coopération du PNUD. L'action menée pour l'établissement de principes directeurs et de dispositions réglementaires et juridiques figure au premier rang. Dans le domaine de la gestion des affaires publiques, le PNUD apporte sa coopération dans les secteurs suivants : mise en place de cadres juridiques pour l'organisation d'élections, réforme d'ensemble du système juridique, législation en matière de droits de l'homme, établissement de cadres juridiques de décentralisation et de cadres tendant au renforcement du secteur public dans le sens de la responsabilité et de la transparence.

Tableau 1

Typologie des résultats généraux : vue statistique d'ensemble^a

	Résultats (total)	A Renforcement des capacités (en pourcentage)	B Établissement de réseaux de communication du savoir (en pourcentage)	C Délégation de pouvoirs (en pourcentage)	D Interventions ciblées/actions- pilotes (en pourcentage)
Environnement propice à un développement humain durable	38	28	5	5	—
Pauvreté	19	12	1	2	4
Environnement	20	10	4	4	2
Parité des sexes	23	19	1	1	2
Situations spéciales en matière de développement	15	11	1	1	2
Total	115	80	12	13	10
Pourcentage du total	—	70	10	11	9

^a Indique le nombre de résultats généraux par catégorie et non le volume d'assistance fournie.

Tableau 2

Renforcement des capacités^a

	Résultats (total)	A1 Principes directeurs, dispositions réglementaires et juridiques	A2 Environnement propice	A3 Capacités institutionnelles	A4 Collecte de données et suivi
Environnement propice à un développement humain durable	28	10	2	15	1
Pauvreté	12	5	1	4	2
Environnement	10	4	1	3	2
Parité des sexes	19	8	9	1	1
Situations spéciales en matière de développement	11	4	5	2	—
Total	80	31	18	25	6
Pourcentage du total	—	38	23	31	8

^a Indique le nombre de résultats généraux par catégorie et non le volume d'assistance fournie.

8. Pour ce qui est de la pauvreté, l'action englobe l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques en faveur des pauvres ainsi que la conception de politiques et l'adoption de lois qui permettent aux défavorisés d'accéder à la propriété et de jouir de leurs droits. En ce qui concerne l'environnement, l'un des principaux objectifs du PNUD est la ratification et l'application des accords internationaux. Enfin, touchant la parité des sexes, la promotion de politiques et de lois qui assurent l'égalité entre hommes et femmes et

/...

l'élaboration et la mise en oeuvre de plans nationaux tendant à améliorer la condition de la femme sont d'importants secteurs d'activité.

9. Le renforcement de la cohésion sociale, la participation et la sensibilisation, regroupent plusieurs importants résultats. Cette catégorie englobe par exemple l'activité que mène le PNUD pour sensibiliser l'opinion aux problèmes d'environnement et d'égalité entre les sexes et au rapport entre ces problèmes et celui de la pauvreté. Le PNUD s'emploie aussi à promouvoir la cohésion sociale et un développement préventif, en particulier dans les situations de crise.

10. Le renforcement des capacités institutionnelles reste un important segment de l'activité du PNUD. Un grand nombre de résultats s'y rattachent. Comme le montre l'analyse du chapitre III, il est parfois difficile de distinguer clairement les résultats concernant les principes directeurs de ceux qui se rapportent au renforcement des capacités institutionnelles. Ce sont souvent l'avvers et le revers de la même médaille.

11. La collecte de données et le suivi représentent le quatrième volet de la catégorie du renforcement des capacités. Ce résultat est commun aux quatre principaux thèmes et fait clairement apparaître que le PNUD est très attaché au renforcement des capacités institutionnelles et, plus précisément, qu'il s'efforce activement d'assurer le suivi des conférences mondiales des Nations Unies. Tout suivi efficace passe nécessairement par des activités de contrôle et de mesure.

12. S'agissant du renforcement des capacités institutionnelles, il est important de noter que l'effort du PNUD s'est très nettement orienté vers des formes d'action novatrices.

B. Établissement de réseaux de communication du savoir et adoption de perspectives régionales et multisectorielles

13. La deuxième grande catégorie a trait à l'établissement de réseaux de communication du savoir et à l'adoption de perspectives régionales et multisectorielles. L'adoption d'une optique multisectorielle et régionale est particulièrement importante à cet égard. C'est dans le Rapport sur le développement humain à l'échelle mondiale ainsi que dans les nombreux rapports nationaux sur la question que s'exprime le mieux le concept qui sous-tend les activités de plaidoyer. Ces rapports relancent souvent le dialogue sur les grandes options en matière de développement humain durable. La relation entre pauvreté, parité entre les sexes, gouvernance et environnement est un paramètre capital de l'activité du PNUD en ce qui concerne l'élaboration d'une politique générale, la conduite du dialogue public et la mise en oeuvre des politiques et l'un des aspects de cette question se rattache à l'activité du Programme en matière de coopération régionale et de cadres régionaux. Un certain nombre de résultats, qui auront leur importance sur le plan politique, sont attendus dans ce domaine. Figurent également dans cette catégorie les travaux du PNUD en matière de coopération technique entre pays en développement (CTPD).

C. Délégation de pouvoirs et incitations à la participation

14. Cette troisième catégorie est indispensable pour atteindre les résultats escomptés dans les autres catégories. Pour chaque thème, il s'impose de renforcer l'habilitation et la participation. Organiser les pauvres pour leur donner les moyens de participer à la prise des décisions les concernant est une importante dimension de l'activité.

D. Interventions ciblées/actions pilotes

15. Dans certains cas, c'est l'appui direct qui caractérise le mieux l'action du PNUD, même lorsque, pour une bonne part, cet appui prend la forme d'un renforcement des capacités. Offrir à des groupes de pauvres bien ciblés la possibilité de bénéficier de certains services en est un exemple; la mise en oeuvre de projets se rapportant à des questions environnementales d'intérêt mondial en est un autre. Si le PNUD veut garder sa crédibilité en tant qu'institution opérationnelle, il ne faut pas qu'il perde sa capacité de fournir un appui direct, dès lors qu'il apparaît clairement que les services qu'il dispense ont des effets multiplicateurs.

16. Le profil qui se dégage de cette analyse est tout à l'avantage du PNUD. Le renforcement des capacités, l'élaboration de principes et de cadres juridiques, la promotion d'approches multisectorielles qui élargissent l'éventail des choix s'offrant aux décideurs, la délégation de pouvoirs et l'encouragement à la participation, ce sont là des résultats qui se renforcent mutuellement et qui ont des incidences directes sur la capacité des gouvernements et des peuples à faire face à la réalité de la mondialisation.

17. Dans les années 50 et 60, ce à quoi tendait avant tout la coopération technique, c'était à soutenir les investissements. À l'époque, l'accent était mis surtout sur le préinvestissement, souvent en vue de prêts financés par la Banque mondiale. Au cours des années 70 et 80, le PNUD est devenu une organisation ayant pour principal objectif de transférer des ressources aux pays qui avaient accédé depuis peu à l'indépendance et qui avaient besoin d'aide. Aujourd'hui, les pays sont confrontés à une nouvelle série de problèmes. Il leur faut créer un environnement qui leur permette de saisir les occasions qui s'offrent à eux. Il leur faut investir dans le capital social, organisationnel et intellectuel requis pour devenir parties prenantes à l'activité d'un monde qui a de moins en moins de bornes. En somme, aider les pays à faire face à la mondialisation est le grand défi que doit relever la coopération technique. C'est ce que demandent les pays qui font appel au PNUD. Cela n'a rien à voir avec des déclarations de politique générale qui émaneraient du siège; c'est le reflet de la réalité à laquelle sont confrontés les pays. Le PNUD doit répondre à une demande et cet impératif a pour lui des incidences critiques.

Incidences sur le rôle du PNUD

18. Il ressort de cette analyse que le PNUD est essentiellement un facilitateur, un catalyseur, un conseiller et un partenaire. Le rôle qu'il joue dans les activités de développement fait partie intégrante du rôle qui est le sien en tant que bras opérationnel de l'Organisation des Nations Unies. Dans bien des cas, sa présence dans un pays commande son aptitude à remplir ce rôle.

/...

19. Le processus de développement ne peut qu'en retirer des bénéfices tangibles, car l'action du PNUD a de puissants effets multiplicateurs. Elle rejoint étonnamment bien les conclusions auxquelles sont parvenues des études récentes sur le rôle que devrait jouer la coopération technique. La grande question qui se pose dans une publication de la Banque mondiale intitulée Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why (Oxford University Press, 1998) est de déterminer dans quelle mesure les institutions spécialisées ont mis à profit leurs ressources pour stimuler les réformes et amener les institutions à se transformer pour susciter le progrès. "La réforme des politiques, est-il écrit, conduit rarement à de bons résultats si les gouvernements ne sont pas vraiment convaincus de l'utilité de ces réformes et ne prennent pas à leur compte ces programmes de réformes." Le contrôle de ces programmes par les pays eux-mêmes est la clef de l'efficacité qu'ils peuvent avoir et cette conclusion ressort de l'expérience même du PNUD, comme l'a bien montré le Bureau de l'évaluation. Le profil du PNUD tracé plus haut, le rôle que le PNUD envisage de jouer, voilà précisément le rôle défini dans Assessing Aid comme étant celui qui est souhaitable.

20. Il est dit dans Assessing Aid que "le capital social et organisationnel [d'un pays] ne peut pas lui être transmis de l'extérieur. Il doit se constituer à l'intérieur et ce qui est difficile dans le renforcement des capacités, c'est de développer le capital organisationnel/social, les institutions qui permettent à une société de fonctionner" comme il se doit. "L'environnement politique, par quoi il faut entendre la capacité de prendre des décisions cruciales concernant les stratégies de développement" est une dimension clef. Pour le créer, il faut précisément mettre l'accent sur les principes et sur les cadres juridiques, sur une approche multisectorielle du développement, sur la délégation des pouvoirs et sur la participation. Partie intégrante du système des Nations Unies, le PNUD a un rôle essentiel à jouer dans ces domaines. Qui plus est, l'Organisation des Nations Unies a un rôle déterminant à jouer : il lui faut veiller à ce que ni les institutions ni les idéologies ne limitent les possibilités qui s'offrent aux gouvernements et aux peuples de prendre eux-mêmes les décisions qui les concernent.

Incidences sur les capacités du PNUD

21. Ces conclusions ont un certain nombre d'incidences manifestes. Tout d'abord et surtout, les CRS offrent l'occasion d'apparier capacités et résultats. Le PNUD dispose maintenant des données nécessaires pour mettre en concordance ses capacités et sa mission. Pour y parvenir, il lui faudra faire des choix et prendre des décisions qui ne sont pas faciles.

22. Le rôle du PNUD implique que l'on ne dissocie pas sa présence de ses capacités. Pour jouer son rôle de facilitateur, de catalyseur, de conseiller et de partenaire, en veillant à ce que les pays aient le contrôle de leurs programmes, il lui faut la plupart du temps être présent sur le terrain. Les alliances nationales doivent se construire de l'intérieur et non du dehors.

23. La qualité des interlocuteurs est sans aucun doute le facteur qui influe le plus sur la capacité du PNUD d'exercer ce rôle. Les procédures d'évaluation des compétences mises au point pour sélectionner les représentants

résidents/coordonnateurs résidents constituent un pas important dans la bonne direction.

24. L'appel à des experts pour diffuser les connaissances et l'apport de moyens d'information sont aussi des éléments très précieux. Les unités de ressources sous-régionales créées dans le cadre de PNUD 2001 constituent aussi un pas dans la bonne direction et il faut continuer dans cette voie.

25. La définition du rôle énoncé ci-dessus confirme ce que l'on savait déjà, à savoir que la meilleure façon d'arriver aux résultats que l'on s'est fixés, c'est de laisser aux pays le soin d'exécuter les programmes les concernant. Qu'ils arrivent à en être les maîtres d'oeuvre, tel est pour le PNUD le meilleur critère pour déterminer s'il a obtenu les résultats auxquels il aspirait.

Nouvelles perspectives

26. Les cadres de résultats stratégiques et la nouvelle orientation des activités qui ressort de ces cadres offrent au PNUD de nouvelles possibilités. Nous en évoquerons huit.

27. Premièrement, le PNUD a la possibilité de surmonter certains obstacles. En se concentrant sur les réalisations, les parties prenantes devraient parvenir à dépasser les vieux débats thème/pays, aspects opérationnels/aspects normatifs et programme/présence. Les discussions axées sur les réalisations devraient aller au-delà de ces distinctions et porter essentiellement sur les effets des activités et leur évaluation.

28. Deuxièmement, le PNUD a maintenant la capacité d'identifier les réalisations escomptées et de concentrer ses efforts sur ces réalisations. Il peut en outre s'efforcer de créer des partenariats autour de groupes de réalisations.

29. Troisièmement, les cadres de résultats stratégiques constituent un instrument précieux pour la gestion stratégique, tant au niveau des pays qu'au siège.

30. Quatrièmement, l'utilisation des cadres de résultats stratégiques offre de nouvelles possibilités de suivi et d'évaluation.

31. Cinquièmement, les cadres de résultats stratégiques offrent une nouvelle base de données, utile tant pour évaluer les résultats obtenus que pour favoriser l'apprentissage.

32. Sixièmement, le recensement, dans les différents pays concernés, de types similaires de réalisations escomptées permet de stimuler les activités de CTPD par la création d'une nouvelle base de données.

33. Septièmement, en ligne directe avec ce qui précède, la création de la nouvelle base de données regroupant toutes les informations disponibles sur les cadres de résultats stratégiques permet de démocratiser l'accès à l'information au sein du PNUD comme à l'extérieur.

34. Huitièmement, les cadres de résultats stratégiques jettent les bases d'une nouvelle relation entre le secrétariat et le Conseil d'administration. En effet, l'introduction de rapports axés sur les résultats suppose un nouveau type de relation. Le Conseil d'administration devra étudier les implications, pour ses propres méthodes de travail, d'une approche fondée sur les résultats.

II. HISTORIQUE

A. Introduction

35. Par sa décision 98/23, le Conseil d'administration a décidé que le PNUD devait élaborer un cadre de financement pluriannuel dans le but d'accroître les ressources de base. Ce cadre tiendrait compte d'un certain nombre de principes et, en particulier, n'introduirait aucune conditionnalité et n'entraînerait aucune modification des priorités ou du système d'allocation des ressources en vigueur.

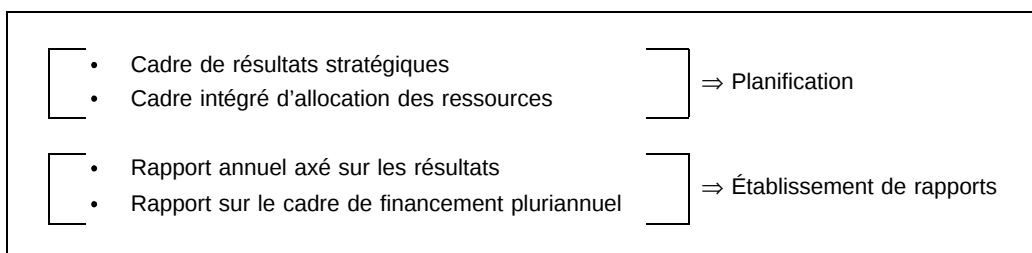
36. L'Administrateur a présenté ses propositions sur l'application de la décision 98/23 à la première session ordinaire de 1999 (DP/1999/CRP.4). Il a souligné qu'il avait établi son rapport en stricte conformité avec les principes et les directives énoncés dans la décision. Par sa décision 99/1, le Conseil d'administration a accueilli avec satisfaction les mesures prises par l'Administrateur pour élaborer le cadre de financement pluriannuel et l'a prié de poursuivre sa tâche conformément au calendrier établi. En conséquence, le présent rapport a pour objet d'exposer les propositions de l'Administrateur concernant le premier cadre de financement pluriannuel du PNUD pour la période 2000-2003.

B. Le cadre de financement pluriannuel

37. Le cadre de financement pluriannuel est décrit en détail aux paragraphes 17 à 26 du document DP/1999/CRP.4. En résumé, il se compose de deux éléments de base : a) un cadre de résultats stratégiques; et b) un cadre intégré d'allocation des ressources. Il importe de faire la distinction entre le cadre de financement pluriannuel lui-même et les rapports à présenter au titre du cadre. Cette distinction est décrite aux paragraphes 43 à 48 du document DP/1999/CRP.4 et résumée par la figure 2.

Figure 2

La notion de plan de financement pluriannuel



38. Le cadre de résultats stratégiques offre une base de référence pour les objectifs stratégiques de développement du PNUD. Il convient en premier lieu d'établir des catégories pratiques qui reflètent l'ensemble des activités d'aide au développement mises en oeuvre par le PNUD. Pour des questions de gestion, les activités du PNUD sont divisées en sept catégories selon le type de mandat, l'expérience et d'autres considérations pratiques (voir figure 3).

Figure 3

Activités du PNUD

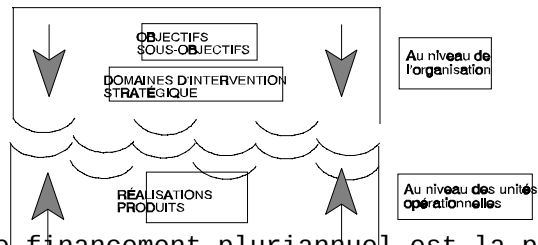
Activités liées au programme	Activités non liées au programme
• Instauration d'un environnement propice à un développement humain durable • Élimination de la pauvreté et moyens d'existence durables • Environnement • Égalité hommes-femmes • Situations spéciales en matière de développement	• Appui du PNUD à l'Organisation des Nations Unies • Gestion

39. Pour chaque catégorie, on a défini des objectifs généraux, des sous-objectifs et des domaines d'intervention stratégique, afin de fournir un cadre de référence auquel se reporteront les unités opérationnelles pour définir les réalisations et produits attendus. Les objectifs et les domaines d'intervention sont des outils de gestion destinés à guider les unités opérationnelles. Ils permettent de regrouper et d'évaluer les résultats à l'échelle de l'organisation.

40. Les réalisations et les produits sont définis au niveau des unités opérationnelles (par exemple les bureaux de pays). Chaque unité définit les réalisations et produits escomptés, sur la base desquels se fera l'évaluation. L'interaction entre les objectifs et les domaines d'intervention, d'une part, et la définition des réalisations et produits attendus, d'autre part, repose sur un processus itératif. Objectifs et domaines d'intervention sont définis au niveau de l'ensemble de l'organisation, tandis que les réalisations et produits attendus sont définis au niveau des pays. Il faut constamment ajuster le cadre de résultats, défini au niveau de l'organisation, et les réalisations et produits attendus, définis au niveau des unités opérationnelles. Ce processus itératif est résumé dans la figure 4.

Figure 4

Ajustement itératif entre les objectifs et les réalisations : du haut vers le bas
et du bas vers le haut



41. Le deuxième élément du cadre de financement pluriannuel est la présentation d'un cadre intégré d'allocation des ressources. Ce cadre fait le lien entre le cadre général et les ressources allouées aux programmes, à l'appui aux programmes, à l'appui à l'ONU et à la gestion et l'administration. Il est essentiel, lors de l'intégration du cadre d'allocation des ressources au cadre des résultats stratégiques, de bien faire la différence entre la présentation du cadre de financement pluriannuel et celle du rapport annuel axé sur les résultats. Dans le cadre de financement pluriannuel, les ressources allouées aux programmes ne sont pas ventilées par catégorie thématique, puisque l'allocation des ressources ne se fait pas par thème. Cette présentation est conforme au principe énoncé dans la décision 98/23, à savoir que le cadre de financement pluriannuel ne doit pas modifier le système actuel d'allocation des ressources. D'ailleurs, on ne disposerait pas, au début de chaque cycle quadriennal, des informations voulues pour ventiler les ressources par thème. Il faudrait collecter ces informations à partir des données recueillies au niveau des pays. Or, ces données ne seront disponibles qu'après consultation des gouvernements et établissement des cadres de coopération par pays. Le cadre intégré d'allocation des ressources proposé est décrit au chapitre V. Il convient de noter que les informations sur l'utilisation des ressources par thème seront fournies dans le cadre du rapport annuel axé sur les résultats.

C. Processus d'élaboration du cadre de financement pluriannuel

42. Depuis l'adoption de la décision 99/1 du Conseil d'administration, tout est fait pour favoriser son application. Rares sont les engagements de l'Administrateur auprès du Conseil qui ont mobilisé une aussi grande partie de l'organisation, de manière aussi intense, et avec des effets aussi évidents. Cette mobilisation s'explique par le fait que le cadre de résultats stratégiques a rapidement été reconnu comme un instrument de gestion stratégique essentiel.

/...

Toutes les composantes de l'organisation qui étaient concernées ont joué un rôle crucial dans le processus. On peut diviser celui-ci en trois phases.

43. Phase 1. La première phase a essentiellement consisté à concevoir le cadre de financement pluriannuel. Les travaux, qui s'appuyaient sur ce qui avait été fait précédemment, ont duré d'octobre 1998 à février 1999. Des groupes de travail, représentant différentes compétences et perspectives, ont élaboré le cadre de financement, qui a ensuite été validé par des ateliers et des projets pilotes destinés à s'assurer de sa pertinence et de sa facilité d'utilisation. Des consultants externes ont également procédé à une validation indépendante.

44. Phase 2. Au cours de la deuxième phase, les unités opérationnelles ont défini leurs réalisations et produits sur la base des cadres de financement pluriannuels fournis. Lors de cette phase, de mars à la fin de mai 1999, le travail a été particulièrement intensif. Quelque 11 ateliers ont été organisés aux niveaux régional et sous-régional, afin de permettre à plusieurs hauts responsables de chaque bureau de pays de comprendre les questions de méthodologie en jeu. Le personnel s'est vu remettre un manuel de formation et une note technique destinés à les guider. La grande majorité des bureaux de pays ont procédé à une révision approfondie de leurs objectifs et de leurs résultats attendus. Un grand nombre d'unités du siège ont entrepris une démarche similaire. Le meilleur indicateur de l'ampleur de cet effort est le taux d'exécution de 100 % constaté dans les bureaux de pays.

45. Malgré le peu de temps dont ils disposaient, la plupart des bureaux sont parvenus à organiser des discussions avec les autorités locales. Ils ont utilisé différentes sources comme base pour la planification stratégique : cadres de coopération de pays, bilans communs de pays, Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et projets, ainsi que des informations relatives aux résultats de la présence des bureaux de pays. En ce qui concerne les années qui ne correspondent pas à la période de programmation en cours mais sont incluses dans la période sur laquelle porte le plan de financement pluriannuel et qui pourraient ne pas faire l'objet de documentation ou d'engagements, les bureaux de pays ont été priés de procéder à une planification stratégique sur la base des analyses et projections existantes. Il a été expliqué aux représentants résidents que l'exercice à entreprendre devait être de nature stratégique et qu'il ne s'agissait pas de rendre compte de tous les projets et activités.

46. Phase 3. La troisième phase, qui s'est déroulée en juin et juillet 1999, a consisté à convertir les données de quelque 150 cadres de résultats stratégiques élaborés au niveau des unités opérationnelles pour les intégrer dans le plan de financement pluriannuel de l'organisation. Cela a représenté une tâche gigantesque, car il a fallu analyser quelque 2 500 pages de matrices et en extraire un ensemble de réalisations reflétant la réalité des aspirations de l'organisation au niveau des pays. Une nouvelle base de données a été créée à cette fin.

47. Cette tâche devait être menée à bien en six semaines. Pour relever ce défi, on a créé plusieurs groupes de travail. On a adopté l'approche suivante :

a) Un groupe central a analysé les données et en a tiré une série de réalisations communes à l'ensemble de l'organisation;

/...

b) Des groupes de travail constitués dans les bureaux régionaux ont analysé les données d'un point de vue opérationnel et régional, en travaillant en parallèle avec le groupe central;

c) Un groupe central interbureaux a participé aux travaux du groupe central et les a validés;

d) Un groupe d'assurance qualité, comprenant deux consultants externes, a formulé des observations et validé les travaux en cours;

e) Un groupe a examiné et précisé la définition et l'utilisation des différents types d'indicateurs;

f) Un atelier final, auquel toutes les parties intéressées ont participé, a permis de formuler des observations et de compléter le projet final de plan de financement pluriannuel;

g) La gestion et la coordination de l'élaboration du plan s'est faite au niveau central.

48. L'Administrateur escompte que le Conseil d'administration, lorsqu'il évaluera le premier plan de financement pluriannuel du PNUD, gardera à l'esprit qu'afin de respecter ses obligations envers le Conseil le PNUD a dû travailler dans des délais extrêmement courts.

D. Questions méthodologiques et leçons tirées de l'expérience

49. L'Administrateur estime que la validité de l'approche proposée dans le document DP/1999/CRP.4 a été démontrée. Elle a permis de mettre au point un plan de financement pluriannuel pratique et fiable, tout en respectant les principes essentiels énoncés dans la décision 98/23.

50. Sur la base de l'expérience dont on dispose à ce jour, l'Administrateur propose que le plan de financement pluriannuel recense les réalisations génériques, le rapport annuel axé sur les résultats portant sur les produits liés à ces réalisations. En effet, le recensement de produits génériques dans le plan de financement pluriannuel pose des problèmes tant méthodologiques que pratiques et il semble que le plan de financement pluriannuel, en tant qu'instrument de planification stratégique, devrait porter essentiellement sur les réalisations, tandis que le rapport annuel axé sur les résultats, mécanisme d'établissement de rapports, devrait recenser les produits clefs.

Les réalisations, priorité du plan de financement pluriannuel

51. Les problèmes liés à l'évaluation et à l'attribution des réalisations en matière de développement sont bien connus. Il a été néanmoins décidé que, dans le cadre du système de gestion fondé sur les résultats, on devrait examiner les réalisations plutôt que les produits. Les deux sont importants, et sont d'ailleurs pris en compte dans le système. Cela dit, la décision de mettre l'accent sur les réalisations se fonde sur deux considérations. La première est la perte de confiance des organismes de développement, qui remettent en question les effets des investissements en matière de développement. Il a semblé

/...

nécessaire que le PNUD dresse un tableau précis et honnête des effets de ses interventions.

52. Deuxièmement, la plupart des contributions les plus importantes du PNUD au développement résultant de ce que certains ont appelé des "interventions douces" – plaidoyer, concertation sur les politiques à mener et renforcement des institutions, présence sur le terrain –, il était essentiel de projeter et de mettre en lumière les réalisations dans ces domaines particulièrement difficiles à évaluer et à attribuer. Il reste encore beaucoup à faire, mais le PNUD a décidé que les interventions douces devaient déboucher sur des réalisations tangibles et qu'elles seraient intégrées dans son système de gestion fondé sur les résultats.

53. La gestion fondée sur les résultats a eu pour conséquence d'accroître l'importance des partenariats. En effet, l'accent n'est plus tant mis sur les produits, qui peuvent être le résultat du travail d'une seule organisation, que sur les réalisations, qui supposent la coopération de nombreux groupes. La priorité étant maintenant donnée aux réalisations, le PNUD a tout intérêt à s'investir pleinement dans les partenariats. Comme nous l'avons vu plus haut, la mission et les objectifs de l'organisation mettent en lumière le rôle central des partenariats, de la coopération et de la synergie. En conséquence, la structure du cadre de résultats stratégiques donne une importance particulière à la définition de ces partenariats pour chaque réalisation attendue et pour chaque pays concerné. Au sein du système des Nations Unies, cette approche devrait faciliter la formulation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

54. L'analyse des cadres de résultats stratégiques a fait prendre conscience aux équipes du PNUD chargées d'analyser les données des problèmes complexes que pose la définition d'indicateurs pratiques. En particulier, il s'est avéré très difficile d'établir une distinction entre les indicateurs de situation, les indicateurs génériques et les indicateurs spécifiques. Cette question mérite d'être examinée séparément et sera donc étudiée au chapitre IV.

55. L'élaboration du plan de financement pluriannuel a permis de tirer les enseignements suivants :

a) Le plan de financement pluriannuel est un processus, pas un événement, ni un document. L'Administrateur est attaché au principe d'un processus permettant au PNUD d'apprendre au fur et à mesure. Il faut s'attendre à des erreurs et des faiblesses;

b) La méthode du PNUD est de faire en sorte que toutes les institutions concernées prennent en charge ces projets. Les cadres de résultats stratégiques doivent être l'aboutissement du travail de toutes les parties prenantes au sein de l'organisation. S'ils sont perçus comme provenant d'une seule unité, ils ne seront pas utilisés très longtemps;

c) La gestion fondée sur les résultats doit être considérée comme une fonction fondamentale par la hiérarchie du PNUD;

/...

d) Les cadres de résultats stratégiques sont un exercice de gestion stratégique. Ils ne doivent pas devenir une manière de rendre compte des projets. À cet égard, ils constituent un puissant facteur de changement;

e) La réussite passe par la simplicité. L'élaboration de procédés trop complexes va à l'encontre de la simplicité, qu'il convient de préserver par tous les moyens.

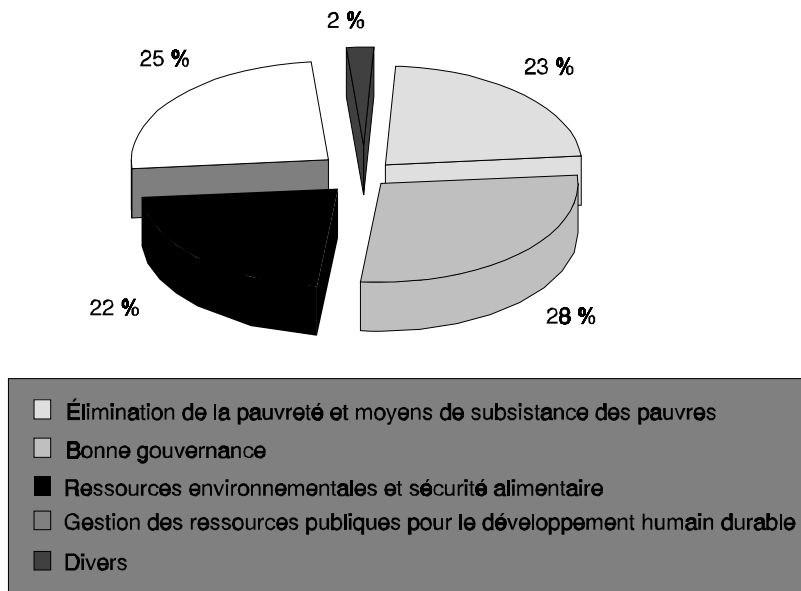
III. LES CADRES DE RÉSULTATS STRATÉGIQUES : ANALYSE

56. La présente section offre une analyse des données recueillies auprès des bureaux de pays et autres unités opérationnelles. Cette analyse repose sur une large base empirique, mais il faut garder à l'esprit qu'en raison de variations dans la qualité des données, il convient de rester prudent lors de l'interprétation.

57. Les graphiques 1 et 2 présentent la répartition des dépenses selon les catégories du système traditionnel de classement du PNUD. On trouvera un exposé des dépenses par sous-objectif dans le rapport annuel axé sur les résultats.

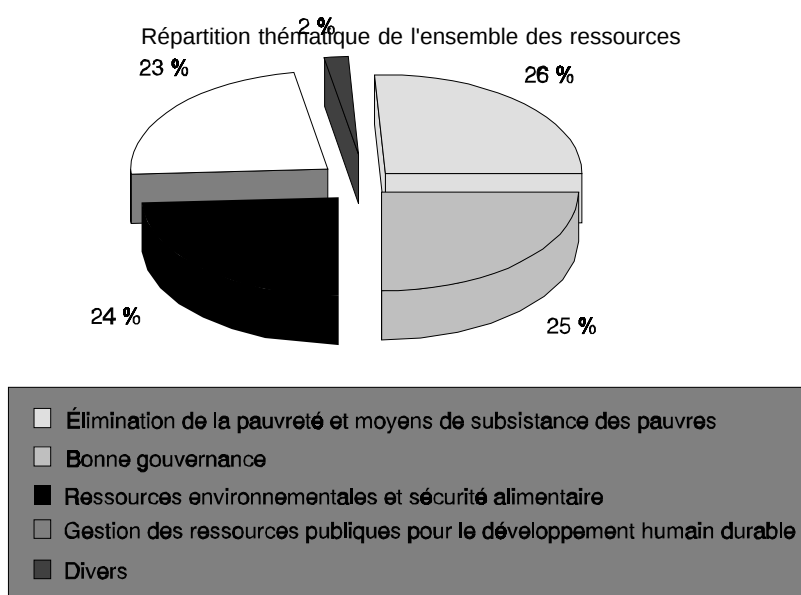
Graphique 1

Distribution thématique des ressources à affectation non spécifiée



Total : 2,5 milliards de dollars
Période couverte : 1992-1996

Graphique 2



Total : 6,4 milliards de dollars
Période couverte : 1992-1996

58. Avant d'examiner chaque catégorie, il convient de noter que l'analyse est insuffisante à deux égards. Premièrement, il s'est avéré très difficile d'offrir une bonne analyse de l'approche et du rôle du PNUD en matière de partenariat. Les partenariats sont essentiels pour parvenir à des réalisations. Or, il est difficile d'en juger en examinant les réalisations. Deuxièmement, il est également très malaisé de rendre compte des interventions "douces" du PNUD (plaidoyer, concertation sur les politiques à mener, présence sur le terrain). Pourtant, il s'agit d'activités pour lesquelles le PNUD est particulièrement adapté. Il s'est d'ailleurs engagé à faire en sorte que les "interventions douces" débouchent sur des réalisations significatives.

59. L'Administrateur est résolu à continuer de travailler sur ces questions et à faire rapport au Conseil d'administration.

A. Un environnement propice à un développement humain durable

Analyse

Objectif : Créer un environnement propice à un développement humain durable
Sous-objectifs :
1. Promouvoir la coopération et le dialogue aux niveaux national, régional et mondial afin d'élargir les options de développement en vue d'assurer une croissance équitable et durable
2. Renforcer la capacité de gouvernance des institutions clefs aux fins d'un développement centré sur les populations et générateur de cohésion sociale
3. Promouvoir une décentralisation propice à une gouvernance locale fondée sur la participation, consolider les organisations locales et renforcer l'autonomie des collectivités
4. Promouvoir l'efficacité et l'obligation redditionnelle du secteur public pour qu'il soit au service de tous les citoyens

60. Ce CRS a obtenu le plus grand nombre de mentions – définies en termes de domaines d'intervention stratégiques (DIS) – de la part des bureaux de pays (663), suivi par la lutte contre la pauvreté (520). Ces résultats témoignent de l'importance accordée au niveau de pays à l'encouragement du dialogue visant à accroître les options de développement qui assurent une croissance équitable et durable. Ils confirment aussi une reconnaissance du rôle crucial joué par la gouvernance dans la lutte contre la pauvreté et pour assurer des moyens d'existence durables.

61. L'analyse ci-après montre que les actions du PNUD sont centrées sur les activités de renforcement des capacités permettant de promouvoir un environnement propice tant à l'échelon national que local. L'analyse révèle quatre principaux types de résultats appuyés par le PNUD :

- a) Élaboration de politiques et débat public accru à propos des problèmes de développement;
- b) Consolidation de la gestion et des capacités techniques;
- c) Participation accrue des populations aux divers échelons; et
- d) Processus de réconciliation nationale et de recherche d'un consensus.

Les sous-objectifs, classés par ordre décroissant, sont les suivants :

Sous-objectif 2 : Renforcer la capacité de gouvernance des institutions clefs aux fins d'un développement centré sur les populations et générateur de cohésion sociale (91 pays);

/...

Sous-objectif 4 : Promouvoir l'efficacité et l'obligation redditionnelle du secteur public pour qu'il soit au service de tous les citoyens (90 pays);

Sous-objectif 3 : Promouvoir une décentralisation propice à une gouvernance locale fondée sur la participation, consolider les organisations locales et renforcer l'autonomie des collectivités (88 pays);

Sous-objectif 1 : Promouvoir la coopération et le dialogue aux niveaux national, régional et mondial afin d'élargir les options de développement en vue d'assurer une croissance équitable et durable (86 pays).

62. L'aspect le plus frappant mis en évidence ci-dessus est la confirmation du profil institutionnel du PNUD décrit dans la présentation de ce document, mettant en relief l'orientation de l'organisation axée sur le renforcement des capacités. Plus de 90 % de toutes les mentions relatives à un environnement propice faisaient état de ce type de résultat.

63. Une analyse des domaines d'intervention stratégiques qui ont été le plus fréquemment cités confirme l'orientation des interventions réalisées telle qu'exprimée dans les sous-objectifs. Le classement des cinq premiers DIS est présenté ci-dessous :

a) Sensibiliser le public et promouvoir le dialogue de fond sur le développement humain durable (76 pays);

b) Promouvoir un service public efficace doté d'une meilleure gestion économique et de services accessibles à tous (65 pays);

c) Promouvoir la participation au processus de planification à tous les niveaux (56 pays);

d) Promouvoir une bonne gouvernance et la recherche d'un consensus (52 pays);

e) Développer les capacités des autorités locales (49 pays).

Sous-objectif 1 : Promouvoir la coopération et le dialogue aux niveaux national, régional et mondial afin d'élargir les options de développement en vue d'assurer une croissance équitable et durable

64. La particularité de ce sous-objectif est de témoigner de la nature catalytique des interventions du PNUD en contribuant à un approfondissement du débat au sein des pays ainsi qu'entre pays au sujet des points qui sont importants pour la réalisation d'un développement humain durable. Les résultats obtenus par le PNUD dans ce domaine sont concentrés au niveau de pays.

65. L'aspect le plus populaire de la gouvernance comme DIS a trait à la sensibilisation et à la promotion du dialogue de fond sur le développement humain durable. Le rôle du PNUD y est défini comme agent catalytique neutre dans 76 pays, en particulier en ce qui concerne la promotion d'un débat public plus large sur le développement humain durable et d'un ordre du jour national relatif au développement ainsi que son influence sur les politiques du secteur

/...

public et sur la prise de décisions. Dans de nombreux cas, la production et la diffusion des rapports sur le développement humain durable aux niveaux mondial, national et régional ainsi que d'autres études et publications représentent une mesure concrète pour stimuler le débat et pour influencer l'élaboration des politiques. En Afrique, le PNUD contribue à l'élaboration de processus de planification à long terme fondée sur la participation.

66. L'importance du secteur privé en termes d'interactions avec l'État et la société civile constitue une priorité en émergence. Les résultats prennent la forme de nouveaux forums consacrés à la concertation sur les politiques, aux initiatives de politiques et aux changements intervenus dans les domaines de la réglementation. L'importance des initiatives conduites par le PNUD en matière de coopération technique entre pays en développement (CTPD/CEPD) mérite également d'être soulignée. Le résultat le plus courant concerne l'échange d'informations et d'expériences entre des pays confrontés aux défis du développement dans le domaine de pratiques novatrices ou améliorées.

Sous-objectif 2 : Renforcer la capacité de gouvernance des institutions clefs aux fins d'un développement centré sur les populations et générateur de cohésion sociale

67. Ce sous-objectif a obtenu le plus grand nombre de mentions – 205 – et reflète une concentration prioritaire de résultats dans le domaine du renforcement des capacités d'institutions nationales clefs aux différents niveaux des activités nationales.

68. Le PNUD est très nettement et activement engagé à appuyer ce qui dans de nombreux pays représente une institution essentielle de la souveraineté nationale – le Parlement. Les résultats escomptés dans 36 pays qui ont demandé une assistance au PNUD dans ce domaine vont de la demande d'assistance en Asie pour une meilleure représentation des groupes vulnérables et des minorités dans les Assemblées nationales à une amélioration de la capacité institutionnelle en Afrique.

69. Le PNUD appuie directement quelque 26 pays pour consolider les capacités et l'intégrité de commissions électorales tant à l'échelon central que sous-national ainsi que pour la préparation de la législation appropriée en la matière. Le PNUD appuie des activités dans le domaine électoral dans nombre de pays où les élections ont été cruciales pour assurer la stabilité nationale et la paix.

70. Au cours de ces dernières années, l'appui du PNUD à la réforme du système judiciaire a augmenté de façon dramatique. Le PNUD s'est activement engagé dans l'appui à 44 pays pour entreprendre des réformes dans ce secteur ou le moderniser. Ces initiatives du PNUD débouchent sur l'élaboration de nouvelles lois, sur des capacités renforcées et sur un nombre plus élevé de personnels qualifiés ainsi que sur de nouvelles initiatives visant à améliorer l'accès à la justice des groupes plus marginalisés.

71. Le PNUD a lancé une multitude d'initiatives dans quelque 52 pays en vue de promouvoir des pratiques de bonne gouvernance, la cohésion nationale ainsi que la tolérance entre différents acteurs ou groupes. En Amérique latine, le PNUD a

joué un rôle de premier plan en encourageant la réconciliation et en diminuant les tensions dans nombre de pays.

72. Enfin, 47 États ayant des programmes de pays demandent l'appui du PNUD dans le domaine des droits de l'homme, en particulier pour établir les mécanismes permanents de la fonction de médiateur.

Sous-objectif 3 : Promouvoir une décentralisation propice à une gouvernance locale fondée sur la participation, consolider les organisations locales et renforcer l'autonomie des collectivités

73. Ce sous-objectif est à cheval entre les aspects d'une participation accrue dans la prise de décisions et l'amélioration des capacités gouvernementales à l'échelon sous-national. Promouvoir la participation à la planification du développement et à d'autres mécanismes de prise de décisions au niveau sous-national est un DIS populaire au sein du cadre de résultats stratégiques, plus de 56 pays ayant noté des activités dans ce domaine. Tandis que les activités du PNUD se concentrent sur une plus grande participation des populations à la prise de décisions aux niveaux sous-national et local, en particulier par le biais d'une plus large expression des intérêts par des organisations crédibles et compétentes de la société civile, l'accent varie d'une région à l'autre. Tandis que la législation nécessaire pour leur offrir de meilleures conditions est d'une importance capitale dans la région de l'Europe et de la Communauté des États indépendants, l'accent dans la région des États arabes est placé sur une plus large participation des populations rurales.

74. Quelque 36 bureaux de pays appuient des politiques cohérentes de décentralisation. En dépit des légères variations régionales, tous les pays engagés dans cette voie identifient comme un résultat la nécessité d'assurer un système crédible et performant de décentralisation administrative.

75. Près de 49 pays portent leurs efforts sur la nécessité de développer les capacités des autorités locales. Tous ces pays poursuivent un même but, celui de renforcer les capacités de gestion à l'échelon local dans tous les domaines et d'être plus attentif à l'expression des besoins locaux. Toutefois, les spécificités propres à chaque région varient. En Afrique, l'accent est généralement mis sur la formation des ressources humaines, tandis qu'en Asie une attention toute particulière est accordée à l'amélioration de la gestion locale des finances et des recettes fiscales.

Sous-objectif 4 : Promouvoir l'efficacité et l'obligation redditionnelle du secteur public pour qu'il soit au service de tous les citoyens

76. Ce sous-objectif porte sur les trois principaux aspects liés à la capacité, à l'efficience et à l'efficacité du secteur public, c'est-à-dire sur la performance du système d'administration publique, sa nécessaire transparence et sa responsabilisation ainsi que sur le besoin d'une meilleure coordination de l'aide.

77. L'importance du rôle du PNUD en matière de renforcement des capacités se trouve ainsi une fois de plus soulignée par l'importance attachée à ce sous-objectif par les bureaux de pays.

78. La promotion d'un secteur public efficient est un domaine auquel contribue plus de la moitié des bureaux de pays, représentant ainsi la seconde DIS la plus populaire au sein du cadre des résultats stratégiques. Alors qu'une demande existe au Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants pour un appui à la réforme du système d'administration publique, en Afrique et en Asie, l'accent est mis sur l'amélioration du renforcement des capacités pour la prestation de biens publics et pour une plus large application des meilleures pratiques mondiales. Dans la région des États arabes, les résultats sont centrés sur une meilleure gestion au sein du service public.

79. Quarante pays font état de résultats dans les domaines d'une plus grande transparence et d'une obligation redditionnelle des activités du service public. Bien que de légères variations soient perceptibles au sein de 36 pays, le résultat général commun à tous est constitué par la nécessité d'assurer la transparence de la gestion des fonds publics et de diffuser des rapports au public qui en rendent compte.

80. Un appui pour une meilleure coordination de l'aide représente un autre secteur d'intérêt vital. L'orientation générale des activités se concentre sur l'amélioration de la capacité des gouvernements de coordonner l'assistance internationale et d'assumer la responsabilité nationale du processus en termes de complémentarité avec les priorités nationales.

B. Élimination de la pauvreté et moyens d'existence durables

Analyse

Objectif : Élimination de l'extrême pauvreté et réduction sensible de la pauvreté
Sous-objectifs :
1. Promouvoir un développement axé sur la lutte contre la pauvreté et diminuer la vulnérabilité
2. Promouvoir les moyens d'existence des pauvres par le biais d'un renforcement de leur organisation et par l'accès aux biens et aux ressources

81. Les domaines d'intervention stratégiques les plus populaires sont :

a) Promouvoir des politiques macroéconomiques et sectorielles en faveur des pauvres ainsi que des programmes nationaux de lutte contre la pauvreté (84 pays);

b) Promouvoir l'esprit d'entreprise et l'accès des pauvres au microfinancement (70 pays);

c) Promouvoir l'emploi et encourager l'acquisition de capacités par les pauvres (66 pays);

d) Appuyer la capacité des pauvres et de la société civile à s'organiser ainsi que l'élaboration d'alliances (60 pays);

/...

e) Renforcer la capacité des gouvernements et des groupes vulnérables à prendre les mesures de prévention indiquées pour réduire l'impact d'épidémies telles que le VIH/sida (48 pays).

82. Ces cinq premiers DIS qui représentent également 50 % de tous les résultats rapportés sous cette catégorie thématique, offrent une image claire de l'appui du PNUD aux pays bénéficiant de programmes. Ses caractéristiques principales sont :

a) Investissements dans les conditions propices à la lutte contre la pauvreté à l'échelle nationale au moyen d'un renforcement des capacités centré sur le changement des politiques et de la législation, soutenu par un meilleur suivi et une estimation de la pauvreté humaine;

b) Appui en faveur d'une plus forte accumulation du capital social par les pauvres grâce à leur capacité croissante de mobilisation et de coopération avec d'autres acteurs sociaux;

c) Des interventions ciblées et/ou pilotes offrant une assistance directe aux pauvres, condition préalable essentielle pour maîtriser les problèmes posés par la pauvreté au niveau local.

Sous-objectif 1. Promouvoir un développement axé sur la lutte contre la pauvreté et diminuer la vulnérabilité

83. Il existe au sein du sous-objectif 1 quatre DIS bien distincts en termes de fréquence de leur sélection au niveau de pays. Promouvoir des politiques macroéconomiques et sectorielles en faveur des pauvres ainsi que des stratégies de lutte contre la pauvreté dotées d'un financement adéquat est de loin le DIS le plus populaire.

84. Ce DIS représente presque la moitié (48 %) de tous les résultats rapportés pour le sous-objectif 1, ces derniers proviennent de 84 pays situés dans toutes les régions du monde et de toutes les catégories de niveaux de revenu et de développement. Ces résultats ont principalement trait à deux niveaux d'action : premièrement, accroître la visibilité des problèmes de pauvreté dans les débats publics et lors de l'élaboration des politiques, par exemple en attirant l'attention sur les coûts sociaux supportés dans les économies en transition, et, deuxièmement, en appuyant l'élaboration de stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de programmes d'action, souvent en soulignant quatre considérations prioritaires – la définition des cibles, l'accès aux services sociaux de base, un financement adéquat (y compris une réallocation de l'aide au développement dans le cadre de l'Initiative 20/20) et l'intégration des stratégies et programmes d'action au sein des politiques et programmes macroéconomiques et sectoriels. Dans nombre de cas, la planification débouche vers le bas sur le niveau sous-national aussi bien que vers le haut sur le niveau sous-régional, voire régional, comme c'est le cas par exemple en Asie du Sud-Est dans le cadre de la Commission de la rivière du Mékong.

85. Assurer le suivi de la pauvreté humaine et du revenu est le contrepoint de la planification qui met l'accent sur le suivi et l'évaluation. Au total, 46 pays ont fait état de résultats dans ce domaine. Ces résultats visent à

/...

renforcer la capacité des organisations nationales de collecter des données, de les analyser et de les diffuser pour encourager l'émergence de centres d'excellence au niveau de pays, allant d'observatoires sociaux à des systèmes d'alerte rapide. Des objectifs plus spécifiques sont : a) encourager une conception globale de la pauvreté, allant au-delà de mesures limitées au revenu pour aboutir au concept plus vaste de "pauvreté humaine"; b) offrir une base pour cibler les stratégies de lutte contre la pauvreté ainsi que pour les plans et programmes; c) évaluer l'impact de ces stratégies et des plans et programmes en recourant à des approches fondées sur la participation; et d) assurer le suivi des progrès réalisés pour tenir les engagements internationaux, tout spécialement ceux du Sommet mondial pour le développement social.

86. Confronter le défi spécifique du VIH/sida, bien que touchant aussi bien les non-pauvres que les pauvres, est également apparu comme un choix stratégique important dans la seconde catégorie prioritaire rapportée par 48 pays. Les spécificités de ces résultats sont centrées en premier lieu sur le renforcement des capacités institutionnelles nationales à élaborer, coordonner et gérer la mise en oeuvre de politiques et de programmes multisectoriels de lutte contre le VIH/sida et, en second lieu, de sensibiliser en particulier les groupes à risques à la prévention et au traitement de l'épidémie ainsi qu'à son impact socioéconomique.

87. Enfin, 38 pays ont rapporté des résultats concernant l'appui aux systèmes de protection sociale axés sur la pauvreté, avec une concentration manifeste de pays à revenu intermédiaire dans la région de l'Europe et de la Communauté des États indépendants ainsi qu'en Asie de l'Est et du Sud-Est, c'est-à-dire dans des économies en transition et celles affectées par la crise économique mondiale. L'accent est mis soit sur la mise en place ou la réforme des filets de sécurité sociale, soit dans le second cas, sur une amélioration de l'efficacité, du ciblage et de la viabilité financière.

Sous-objectif 2 : Accroître les moyens de subsistance des pauvres en renforçant leur aptitude à s'organiser eux-mêmes et en améliorant leur accès aux biens et aux ressources

88. Dans le cas du sous-objectif 2, il y a six DIS, dont trois sont manifestement des domaines sur lesquels le PNUD doit faire porter son action et qui représentent 60 % de tous les résultats obtenus au titre du sous-objectif 2. Ils se présentent comme suit.

89. Les produits relatifs à l'accès accru des pauvres au microfinancement intéressent 78 pays de toutes les régions et de toutes les catégories de revenu et de développement. Ils se classent en deux groupes : a) encourager la mise en place de cadres directeurs ou réglementaires pour les institutions financières, qui soient propices à l'apparition de fournisseurs de microfinancement; et b) renforcer la capacité et la viabilité des institutions de microfinancement, y compris leur capacité de cibler les pauvres.

90. La promotion de la formation professionnelle ainsi que de la création d'emplois salariés indépendants à l'intention des pauvres intéressent quelque 66 pays de toutes les régions et de toutes les catégories de revenu et de développement. Dans ce cas précis, également, il existe deux grands groupes de

/...

résultats qui se dégagent des données disponibles. Le premier concerne la création d'un environnement propice à la promotion de l'emploi, essentiellement par élaboration de politiques ou la réforme des politiques existantes, la définition ou le renforcement de cadres institutionnels pour la mise en oeuvre des politiques, et les investissements dans la capacité nationale de suivre l'évolution du marché du travail sur la base d'une meilleure collecte et une meilleure analyse des données. Le second concerne les interventions qui appuient directement la formation professionnelle et la création d'emplois grâce à : a) des investissements visant l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la formation technique et professionnelle et de l'accessibilité à cette formation, en ciblant à la fois la pauvreté structurelle et la pauvreté transitoire, les activités allant, dans ce dernier cas, du recyclage aux fins de la restructuration en Europe et dans la Communauté d'États indépendants à la formation professionnelle des rapatriés ou des ex-combattants en Afrique; et b) la promotion de l'esprit d'entreprise, l'accent étant relativement mis sur les petites et moyennes entreprises dans les pays à revenu moyen et les pays contributeurs nets et sur les microentreprises dans les pays à faible revenu et les pays les moins avancés.

91. Soixante pays ont signalé des résultats relatifs à l'appui apporté à l'aptitude des pauvres de s'organiser eux-mêmes et à la création d'alliances. Ces résultats complètent les questions d'accès et autres possibilités offertes aux pauvres répondant à une condition fondamentale et essentielle à l'attention de résultats viables – la mobilisation accrue des pauvres et leur capacité de mobiliser l'appui de non-pauvres. Les orientations stratégiques, en ce qui concerne le PNUD, intéressent deux grands domaines : a) renforcer la capacité des collectivités et des organisations communautaires de pauvres d'entreprendre et de gérer des activités de développement ainsi que de faire valoir leurs revendications auprès des autorités locales; et b), en rapport direct avec a), appuyer à la fois une plus grande participation des organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales ainsi que le renforcement de la capacité de ces dernières de mener à bien des activités de plaidoyer en faveur des pauvres avec les pauvres et d'entreprendre des démarches communautaires tendant à aider directement les pauvres.

92. Les trois DIS restants au titre du sous-objectif 2 représentent 40 % des résultats. Les résultats relatifs à l'accès des pauvres aux services de base sont à signaler à part égale dans toutes les régions et dans toutes les catégories de revenu et de développement (45 pays). Les services ciblés concernent presque exclusivement les soins de santé primaires, l'éducation de base et l'eau salubre et l'assainissement, l'accent étant mis sur deux grands domaines : a) le renforcement des capacités aux fins d'une planification, d'une coordination, d'un financement et d'une gestion et décentralisés de la fourniture de services; et b) l'appui direct à la fourniture de services pour qu'ils soient plus accessibles aux pauvres et pour en accroître la qualité. Ces deux types d'assistance tendent à cibler essentiellement les régions les plus pauvres des pays où le PNUD exécute un programme, essentiellement les zones rurales.

93. L'accès des pauvres à l'infrastructure, aux services et aux marchés agricoles représente le dernier élément de la démarche stratégique plus générale concernant l'accès aux services (44 pays). Ces résultats portent sur l'accès des pauvres – essentiellement les petits agriculteurs marginalisés – aux

/...

services de recherche et de vulgarisation, aux facteurs de production et aux services de commercialisation en vue d'une productivité et de revenus accrus, des retombées étant prévues en aval sur la sécurité alimentaire et la situation nutritionnelle des ménages.

94. Les réformes structurelles qui améliorent l'accès des pauvres à la terre et aux autres ressources naturelles sont souvent liées à des ressources du domaine public telles que les forêts, les ressources en eau et la pêche. Les résultats portent sur la correction du déséquilibre existant en ce qui concerne l'accès (que ce soit en termes de droit de propriété ou d'usufruit) à la terre et aux autres ressources naturelles. Un aspect important de la question est l'attention qui est accordée dans certains pays, essentiellement en Asie, aux groupes autochtones en vue de préserver les systèmes de subsistance traditionnelle menacés.

95. Une dernière observation concernant les principales tendances qui se dégagent de cette catégorie du CRS est l'attention expresse qui est accordée à des questions interdépendantes. La première concerne l'accent délibéré porté sur les femmes pauvres qui ressort d'une large gamme de DIS et de leurs résultats connexes. Il s'agit en particulier, par exemple, de la désagrégation des données relatives à la pauvreté par sexe; de l'accès accru des femmes aux services de base; de l'intérêt tout particulier porté aux droits des femmes dans le contexte des réformes structurelles concernant la pauvreté et les droits usufruitiers; de l'accès des ménages agricoles pauvres dirigés par une femme à l'infrastructure, aux services et aux marchés agricoles; et de l'accent mis sur les services de microfinancement destinés aux femmes pauvres. La deuxième question concerne le recours à des démarches participatoires, destinées à promouvoir la participation active des pauvres à tout un éventail de fonctions et leur responsabilisation – allant de l'évaluation de l'impact des politiques et programmes à la gestion des services de base et des ressources naturelles communes à l'échelle locale.

C. Environnement et ressources naturelles

Analyse

Objectif : protéger et régénérer l'environnement mondial et les ressources naturelles de la planète aux fins d'un développement humain durable	
Sous-objectifs :	
1.	Promouvoir l'intégration d'une bonne gestion de l'environnement aux politiques et programmes nationaux de développement
2.	Contribuer à la protection et à la régénération de l'environnement et promouvoir l'accès des pauvres aux ressources naturelles dont ils sont tributaires
3.	Promouvoir l'équité et la répartition des charges dans le cadre de la coopération internationale pour protéger et améliorer l'environnement mondial et régional

96. Au total, 111 bureaux de pays ont établi des CRS. Les réponses se sont plus ou moins également réparties entre les sous-objectifs 1, 2 et 3, au titre desquels 95, 85 et 83 pays respectivement ayant signalé des résultats. Les résultats concernent essentiellement les domaines d'intervention stratégiques qui portent sur des aspects spécifiques du renforcement des capacités. Il s'agit :

a) De la ratification et du suivi à l'échelle nationale des conventions internationales (77 pays);

b) De l'élaboration de cadres juridiques ou réglementaires et de politiques (65 pays);

c) De l'exécution de programmes nationaux ou locaux visant une gestion durable de l'environnement (65 pays);

d) De la capacité de gestion des organismes nationaux de protection de l'environnement (56 pays);

e) Des moyens permettant une participation à l'échelle locale à la conception et à l'exécution des programmes (51 pays).

97. Le PNUD, grâce à des activités de plaidoyer et des programmes, établit un lien entre les questions écologiques, d'une part, et la pauvreté et les questions de sexospécificité, d'autre part. L'accent est mis en particulier sur la participation de tous les intéressés et sur la mise en place de partenariats avec des partenaires locaux et internationaux, y compris le secteur privé, en vue de l'obtention des résultats escomptés.

98. Trois sous-objectifs ont été retenus, grâce auxquels le PNUD peut apporter une contribution importante et crédible à la réalisation de l'objectif général qui consiste à protéger et à régénérer un environnement mondial et les ressources naturelles de la planète aux fins d'un développement humain durable, objectif qui a été retenu aux fins d'assistance dans le domaine de l'environnement.

99. Ces trois sous-objectifs traduisent la contribution que le PNUD peut apporter à l'exécution du programme mondial des Nations Unies en faveur de l'environnement et l'assistance que l'organisation peut apporter à la solution des grands problèmes environnementaux dans le cadre des autres questions relatives au développement humain durable, en particulier la pauvreté et les questions de sexospécificité. Tout aussi important est le fait que la réalisation de ces trois sous-objectifs se fonde sur l'expérience acquise par l'organisation dans le domaine de l'environnement, en particulier le renforcement des capacités nationales de gestion des ressources naturelles, l'intégration des objectifs des accords, conventions et plans d'action internationaux.

Sous-objectif 1. Promouvoir l'intégration d'une bonne gestion de l'environnement aux politiques et programmes nationaux

100. Le premier sous-objectif reconnaît l'importance qu'il y a à tenir compte des questions environnementales dans les politiques nationales. Dans le cadre

/...

des quatre domaines d'intervention stratégiques retenus à cet égard, le PNUD compte être un partenaire de choix dans le renforcement de la capacité qu'ont les pays de formuler et d'exécuter ces politiques au niveau aussi bien central que local.

101. Ce premier sous-objectif s'avère être celui qui a retenu le plus l'attention d'après les rapports reçus. Dans les 95 CRS reçus des bureaux de pays, la priorité est clairement accordée à la création d'un environnement propice, démarche qui est souvent liée au renforcement de la capacité nationale de gestion des ressources naturelles. Ces deux DIS sont mentionnés par 64 et 56 bureaux de pays, respectivement. Un objectif fondamental dans les pays appartenant à toutes les catégories de revenu de chaque région est la création ou l'amélioration d'un cadre juridique ou réglementaire aux fins de la planification et de la gestion durable des ressources naturelles. Tout aussi importante est la prise en compte des questions écologiques dans les plans de développement et les politiques sectorielles nationaux, tous les secteurs étant encouragés à rechercher des solutions cohérentes aux problèmes d'environnement. Aspect distinct du renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement, l'adoption de méthodes d'"évaluation verte" telles que les évaluations de l'impact sur l'environnement, semble revêtir un intérêt particulier.

102. Comme dans les domaines de la gouvernance, de la pauvreté et de la sexospécificité, le PNUD considère le renforcement de la capacité de collecter et d'analyser des données comme un domaine d'intervention important. Plus précisément, l'accès aux données concernant les coûts de la dégradation de l'environnement et la connaissance de ces données étaient considérés dans de nombreux pays comme d'importants résultats à atteindre et ont donc été classés en tant que résultat distinct dans le même domaine d'intervention. Dans un certain nombre de cas, ces résultats ont été réalisés grâce à la création d'institutions.

103. Enfin, les options de financement aux fins de la mobilisation des ressources en vue de faciliter l'exécution des politiques et programmes nationaux ont été considérées à l'échelle mondiale comme un aspect novateur de la coopération technique. Le nombre de bureaux de pays intervenant dans ce domaine s'est élevé en moyenne à sept par région. L'analyse des CRS a toutefois fait apparaître que le PNUD pouvait jouer un rôle précis dans le domaine de l'élaboration et de la coordination de mécanismes de financement.

Sous-objectif 2 : Contribuer à la protection et à la régénération de l'environnement et promouvoir l'accès des pauvres aux ressources naturelles dont ils sont tributaires

104. Pour aider les pays à intégrer leurs objectifs en matière de développement durable dans leur stratégie d'élimination de la pauvreté, le PNUD complète ses activités dans le domaine de l'élaboration de politiques en mettant l'accent, au titre de ce deuxième sous-objectif, sur la protection et la régénération de l'environnement et la promotion de l'accès des pauvres aux ressources naturelles dont ils sont tributaires. Les domaines d'intervention stratégiques dans lesquels le PNUD apporte un appui permettent à l'organisation d'influer sur l'élaboration de pratiques de gestion saines et participatoires au titre desquelles les intéressés sont dotés des moyens qui leur permettent eux-mêmes de protéger et de régénérer l'environnement.

/...

105. Promouvoir l'accès aux ressources naturelles et aux sources d'énergie et assurer leur gestion durable sont des démarches essentielles pour l'exécution de programmes de protection de l'environnement et d'élimination de la pauvreté. La participation directe des autorités et collectivités locales est essentielle à la réalisation de cet objectif et a été à maintes reprises mentionnée dans les résultats formulés à l'échelle nationale en ce qui concerne ce deuxième sous-objectif. L'importance de la participation ressort des réponses reçues pour les DIS concernant les programmes nationaux et locaux de gestion durable de l'énergie, de la terre, de l'eau et des autres ressources et pour les DIS concernant le renforcement des capacités locales de gestion de l'environnement. Dans le cadre du sous-objectif 2, ceux-ci ont été mentionnés le plus souvent par les bureaux de pays (63 et 51, respectivement).

106. Les résultats génériques présentés pour les DIS du sous-objectif 2 traduisent l'importance de l'approche participatoire en ce qui concerne les ressources du domaine public. Les résultats escomptés permettent qu'un nombre important des intéressés jouent le rôle essentiel qui est le leur dans la gestion des ressources naturelles. La remise en état et la protection de l'environnement, la gestion locale des ressources naturelles, les programmes de sensibilisation, l'échange de technologies et la promotion de nouvelles pratiques pour la création de revenus et l'adoption de modes de subsistance durables sont envisagés grâce à la participation directe et la responsabilisation des autorités locales, des organisations non gouvernementales et communautaires et de la population en général, en particulier les femmes et les groupes autochtones.

Sous-objectif 3 : Promouvoir l'équité et la répartition des charges dans le cadre de la coopération internationale pour protéger et améliorer l'environnement mondial et régional

107. Vu l'importance que revêtent les programmes mondiaux et régionaux, le PNUD s'engage à promouvoir la coopération internationale – en particulier le dialogue et les programmes régionaux – pour assurer l'équité et une répartition des tâches entre les pays. En tant que partenaire neutre, le PNUD conserve un avantage comparatif important dans ce domaine et contribue, par sa présence et ses programmes dans les pays, au développement d'un dialogue mondial et régional et l'échange de données d'expérience aux fins de la gestion durable des ressources naturelles.

108. Conformément à son mandat, le PNUD considère la ratification et le suivi des conventions nationales sur la protection de l'environnement comme l'une de ses contributions clefs à la réalisation de ce sous-objectif. Pas moins de 77 bureaux de pays cherchent à obtenir des résultats tangibles dans ce domaine au cours de la période couverte par le cadre de financement pluriannuel. Les

résultats escomptés dans ce domaine d'intervention du PNUD se situent à deux niveaux interdépendants : a) la ratification et l'application effective des conventions et accords internationaux; et b) renforcement de la capacité des pays de respecter les accords contraignants.

109. Le deuxième grand domaine d'intervention du PNUD concernant la coopération internationale a trait au cadre directeur multinational et régional. Les activités de plaidoyer du PNUD et l'appui direct que le programme apporte dans le cadre d'activités nationales dans 27 pays et de programmes multinationaux dans toutes les régions portent sur le renforcement du dialogue régional sur la gestion des ressources naturelles transfrontières et sur la mise en place de cadres institutionnels et de mécanismes de coordination régionaux et sous-régionaux. Un aspect important de cette démarche est le renforcement de la capacité, au niveau national et régional, de participer à des réunions internationales.

D. Parité hommes-femmes et promotion de la femme

Analyse

Objectif : Réaliser l'égalité entre les sexes et améliorer la condition de la femme, notamment en l'autonomisant
Sous-objectifs :
1. Assurer la parité hommes-femmes à tous les niveaux des processus de la prise de décisions
2. Promouvoir l'égalité d'accès des femmes aux biens et ressources économiques et sociaux et au contrôle des femmes à leur égard
3. Assurer la pleine jouissance et le plein exercice des droits de l'homme, notamment le droit à la sécurité et à un environnement à l'abri de la violence
4. Favoriser la prise en considération des sexospécificités et mettre au point des méthodologies qui renforcent la capacité de suivre et de mesurer les améliorations de la condition de la femme

110. Essentiellement, ce CRS n'accorde pas la place qu'il convient aux questions de disparité entre les hommes et les femmes, avant tout parce que les bureaux de pays ont pratiquement tous choisi de traiter de ces questions dans le cadre d'autres catégories thématiques. Cette approche donne lieu à un problème méthodologique qui n'a pas encore été résolu.

111. Les cinq DIS qui viennent en tête, si l'on considère le nombre de pays ayant fait rapport à leur égard, sont les suivants :

a) Renforcer l'esprit d'entreprise des femmes et approfondir leurs compétences, connaissances et capacités en matière technique (38 pays);

b) Appuyer le renforcement des capacités en vue d'intégrer une démarche soucieuse d'équité dans les politiques générales, les plans et les programmes (35 pays);

/...

c) Renforcer les moyens des organisations qui représentent les intérêts des femmes et promouvoir les activités de plaidoyer, la constitution de réseaux et les partenariats (34 pays);

d) Encourager le rôle d'encadrement des femmes et la prise de décisions par les femmes dans les secteurs public et privé (29 pays);

e) Appuyer l'exécution de plans d'action nationaux visant à promouvoir les femmes et la ratification et le suivi de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (28 pays).

112. Les données empiriques font nettement ressortir que le renforcement des capacités est considéré comme l'orientation principale de l'action du PNUD en faveur de l'égalité entre les sexes au niveau des pays. En matière de renforcement des capacités, une série d'orientations complémentaires sont poursuivies qui consistent en interventions visant à infléchir les politiques et la législation en faveur de l'égalité entre les sexes et, lorsque les circonstances le permettent, en mesures visant à promouvoir les intérêts des femmes, qui bénéficient de capacités institutionnelles plus importantes et d'une transition sans heurts à la parité hommes-femmes aux niveaux supérieurs des secteurs publics. Enfin, une assistance ciblée est fournie pour faire face à des contraintes spécifiques qui entravent le progrès économique et social des femmes telles que l'insuffisance des compétences et les difficultés d'accès à des services qui suscitent l'esprit d'entreprise et facilitent le succès.

Sous-objectif 1 : Assurer la parité hommes-femmes à tous les niveaux des processus de la prise de décisions

113. S'agissant des choix stratégiques, un certain nombre de schémas se dégagent clairement dans tous les sous-objectifs. Dans le cas du sous-objectif 1, les DIS retiennent les suffrages à trois niveaux, si l'on considère la fréquence de sélection au niveau des pays. La référence la plus fréquente (34 pays) se rapporte à la promotion de la capacité des organisations qui représentent les intérêts des femmes et entreprennent des activités de plaidoyer, de constitution de réseaux et d'établissement de partenariats. Les résultats font principalement ressortir la nécessité d'intervenir à trois niveaux : a) relancer l'activité et renforcer l'efficacité des acteurs non gouvernementaux en matière de sensibilisation, d'activités de plaidoyer, de création de réseaux et de fourniture d'une assistance qui s'adresse directement aux préoccupations des femmes; b) procéder de la même manière à l'égard des institutions gouvernementales, exécutives aussi bien que législatives, à tous les niveaux de l'administration, en tenant compte des dimensions supplémentaires que représentent la formulation, le suivi et la coordination des politiques; et c) à l'appui des deux précédents niveaux, offrir aux populations un accès au débat sur les questions touchant les femmes qui se déroule au niveau international.

114. Vingt-neuf pays ont fait état de résultats en ce qui concerne la promotion du rôle d'encadrement des femmes et la prise de décisions par les femmes dans les secteurs public et privé. Ces résultats font ressortir deux lignes de convergence principales : a) représentation, visibilité et efficacité accrues des femmes aux processus de la prise de décisions nationalement et localement;

et b) évolutions complémentaires au niveau micro en vue d'encourager des relations sociales plus équitables dans les foyers et les collectivités.

115. Tout appui aux politiques et aux cadres juridiques mis en place en faveur de la parité hommes-femmes doit veiller avant tout à ce que les politiques et la législation adoptées ou, selon le cas, amendées pour traiter de ces questions spécifient bien que l'exécution fera l'objet d'un suivi. Vingt-sept pays, appartenant à toutes les régions et à toutes les catégories de revenu/développement, font état de résultats à cet égard.

116. En ce qui concerne l'appui à l'exécution des plans d'action nationaux en faveur de la promotion des femmes, les résultats portent principalement sur l'adoption, l'exécution et le contrôle des plans d'action, notamment, ceux qui sont établis dans le cadre du suivi du Programme d'action de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes.

Sous-objectif 2 : Promouvoir l'égalité d'accès des femmes aux biens et ressources économiques et sociaux et au contrôle des femmes sur eux

117. Le DIS qui retient, et de loin, le plus de suffrages (38 pays) porte sur la promotion du rôle d'encadrement des femmes et le renforcement de leurs compétences, savoir et capacités techniques en tant que chefs d'entreprise. Il s'agit, pour une proportion relativement élevée, de pays parmi les moins développés d'Afrique et de pays à revenu moyen d'Asie et du Pacifique, d'États arabes, d'Europe et de la Communauté d'États indépendants. Les résultats portent pour l'essentiel sur deux aspects étroitement liés, soit : a) l'accès élargi des femmes aux services économiques clefs (par exemple, le crédit, les services de vulgarisation agricoles, la formation professionnelle et technique et les technologies de l'information); et b) le renforcement des possibilités offertes aux femmes de créer, de posséder et de gérer des entreprises. Dans ces deux domaines, l'accent est mis aussi bien sur le secteur formel que le secteur informel de l'économie.

118. La promotion d'un environnement juridique et réglementaire qui favorise l'accès des femmes, sur un pied d'égalité, aux biens et à la propriété des biens, s'attache à faire adopter – ou amender, selon le cas –, des mesures législatives qui facilitent cet accès et qui puissent bénéficier d'un appui large et soutenu auprès du public. La promotion de l'accès des femmes pauvres aux innovations scientifiques et technologiques, en particulier, porte sur l'accès de ces femmes aux technologies de l'information et l'adoption par elles de ces technologies.

Sous-objectif 3 : Assurer la pleine jouissance et le plein exercice des droits de l'homme, y compris le droit à la sécurité et à un environnement libre de violence

119. Au titre du sous-objectif 3, deux DIS représentent clairement les choix stratégiques retenus au niveau des pays.

120. L'appui à la ratification, à l'application et au suivi de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes représente près de la moitié (48 %) de tous les résultats enregistrés au titre

/...

du sous-objectif 3, dont font état 28 pays appartenant à toutes les régions et à toutes les catégories de revenu/développement. Les résultats visent la ratification de la Convention ainsi que l'application et le suivi de ses dispositions, en s'attachant notamment à l'alphabétisation juridique des femmes.

121. Au titre de ce DIS, 22 pays ont fait état de résultats en ce qui concerne l'élimination de la violence à l'égard des femmes. Les résultats s'orientent dans deux directions : a) mieux faire comprendre au public l'importance de la question en tant que condition préalable à l'action; et b) veiller à ce que les cadres et mécanismes institutionnels soient en place en matière de prévention et de réaction, notamment que l'on dispose de données plus complètes sur la violence à l'égard des femmes, que les autorités de police fassent mieux respecter les lois pertinentes – en Amérique latine et dans la région des Caraïbes par exemple, il existe toute une gamme de ces cadres et mécanismes depuis les tribunaux spéciaux jusqu'aux lois ad hoc.

122. Les trois derniers DIS, à l'égard desquels les rapports ont été moins nombreux, portent sur :

a) Les capacités en matière de prévention de la traite des femmes et des enfants et d'appui à ses victimes, qui visent essentiellement à sensibiliser davantage le public et à renforcer – à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales en raison du caractère multinational du problème – les capacités en matière de prévention, de réhabilitation et de réintégration;

b) Les connaissances et les capacités des agents de la force publique et autres fonctionnaires en ce qui concerne les droits fondamentaux de la femme, la préoccupation principale étant de mettre en place dans l'appareil judiciaire des dispositions institutionnelles qui protègent les droits des femmes; et

c) La reconnaissance du rôle des femmes dans les situations de crise et l'appui à ce rôle. Les résultats portent non seulement sur la promotion de la participation des femmes aux processus de la prise de décisions en ce qui concerne la prévention et le règlement des conflits ainsi que la consolidation de la paix et la réconciliation au lendemain des conflits mais également, dans le cas particulier des femmes victimes de la guerre, la réinsertion sociale, économique et psychologique dans de bonnes conditions.

Sous-objectif 4 : Favoriser une démarche soucieuse d'équité et mettre au point des méthodologies qui renforcent la capacité de suivre et de mesurer les améliorations apportées à la condition de la femme

123. Dans le cas du quatrième et dernier sous-objectif, on ne note que deux DIS, l'un d'entre eux étant le point de convergence des interventions.

124. Trente-cinq États évoquent la fourniture d'un appui au renforcement des capacités en vue d'intégrer les questions touchant les femmes dans les politiques générales, les plans et les programmes. Les résultats au titre de ce DIS cherchent à intégrer les questions de disparité entre les sexes dans les politiques et programmes de développement, à l'aide de capacités accrues au sein des diverses institutions gouvernementales, non gouvernementales et parlementaires.

res, d'appliquer les idées et les méthodologies relatives aux femmes dans la formulation des politiques, la législation, la programmation et l'évaluation.

125. Vingt-sept pays font état de résultats dans le domaine du renforcement et de la capacité nationale de produire des statistiques. Dans ce cas, le résultat est de veiller à ce que l'on dispose de données pertinentes et fiables, désagrégées par sexe, qui soient accessibles et servent à faire mieux connaître les questions relatives aux femmes et à améliorer la conception et l'évaluation de mesures visant à traiter de leurs préoccupations.

E. Situations spéciales en matière de développement

Analyse

Objectif : Prévenir ou réduire l'incidence de situations d'urgence complexes et de catastrophes naturelles, écologiques, technologiques et autres liées aux activités humaines et accélérer le processus d'une reprise durable

Sous-objectifs :

1. Intégrer la prévention des catastrophes (y compris les catastrophes technologiques) dans le renforcement des capacités au niveau national, y compris la formulation des politiques, la planification et l'investissement
2. Rétablir la capacité des institutions nationales et des organisations de la société civile de promouvoir la sécurité des populations
3. Veiller à ce qu'il existe un lien effectif entre les opérations de secours et le développement, de nature à favoriser la reprise durable et le relèvement des populations affectées, tout en renforçant les mécanismes qui permettent à celles-ci de faire face, notamment en ce qui concerne les personnes déplacées et les réfugiés

126. S'agissant des situations spéciales en matière de développement (SSD), le CRS a été conçu dans sa structure à la lumière de l'expérience acquise par le PNUD, notamment depuis 10 ans, à l'occasion de l'assistance qu'il a prêtée à la consolidation de la paix et au développement dans des situations de catastrophes dues aux guerres ou postérieures aux conflits. Cette catégorie vise les pays exposés à des catastrophes naturelles, chroniquement ou non, ainsi que les pays confrontés à l'instabilité politique à des degrés divers, principalement ceux qui ont été la proie de conflits armés internes. Le CRS fait ressortir la nécessité de réponses globales qui reconnaissent les liens étroits entre la crise et le développement. Les mesures visant à prévenir les crises et à en atténuer les pires effets et à assurer la reprise sont toutes liées au développement et à diverses formes de renforcement des capacités.

127. Pour le PNUD, les résultats portent sur deux domaines principaux :

a) Activités qui visent à faire le lien entre les opérations de secours et le développement au moyen d'interventions visant à créer des moyens de prévenir les catastrophes naturelles ou technologiques et d'en atténuer les effets; et

b) La reconstitution des ressources humaines et du tissu social dans le cadre de la reprise après le conflit, en vue de la consolidation de la stabilité politique et sociale.

/...

128. L'action du PNUD peut également être divisée en deux grandes catégories d'activités de renforcement des capacités :

a) Interventions de type traditionnel, notamment celles qui se rapportent à la prévention, à la gestion des catastrophes et à l'atténuation de leurs effets ainsi que celles d'une nature plus novatrice associées à l'adaptation des institutions, telles que les forces de police, dans les contextes postérieurs aux conflits;

b) Une catégorie nouvelle de mesures qui consistent à apporter un appui aux populations sinistrées par la guerre et à leur offrir des moyens d'existence durables au lendemain du conflit.

129. L'analyse des données inscrites au titre de chacun des sous-objectifs (selon la définition qu'en donnent les DIS) fait ressortir des totaux de 66, 25 et 48, respectivement. Les DIS qui ont recueilli le plus de suffrages sont les suivants :

a) Développer les capacités institutionnelles de prévention des catastrophes, de planification préalable et d'atténuation des effets des catastrophes, y compris la formulation de plans aux niveaux national et local, la mise en place de systèmes améliorés d'alerte avancée, l'existence de ressources humaines formées et des échanges interrégionaux/nationaux en matière d'information accrus;

b) Renforcer le tissu social en aidant les populations affectées, y compris les réfugiés et les personnes déplacées, et en leur facilitant l'accès à des moyens de subsistance durables et à la reprise socioéconomique grâce à des approches intégrées au niveau des zones affectées ou à des programmes de réintégration spécifiques;

c) Promouvoir des programmes qui font le lien entre les opérations de secours et le développement à l'appui des activités de consolidation de la paix d'une manière coordonnée;

d) Promouvoir une culture de prévention et une culture de paix;

e) Promouvoir la ratification et la mise en oeuvre de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, et créer les capacités au niveau national en vue de la formulation de programmes globaux de déminage, et de l'application des normes et technologies appropriées;

f) Sensibiliser les populations, notamment les populations les plus affectées, à l'égard de leur participation et celle des autorités locales à l'atténuation des vulnérabilités et des pertes dues aux catastrophes.

130. Les activités de renforcement des capacités de type traditionnel retiennent le plus de suffrages; elles sont suivies par les activités nouvelles et novatrices associées à l'appui à des activités spécifiques dans le cadre des processus de paix et aux populations sinistrées par la guerre, notamment pour les aider à trouver de nouveaux moyens de subsistance durables.

/...

Sous-objectif 1 : Intégration de la prévention des catastrophes (y compris les catastrophes technologiques) dans le renforcement des capacités, notamment la formulation des politiques, la planification et l'investissement

131. Le premier sous-objectif se fonde sur la prémisse selon laquelle les effets des catastrophes naturelles ou technologiques sur les ressources humaines et le tissu social ne manquent pas d'être aggravés par la pauvreté, l'insuffisance des moyens de planification ou le manque d'informations relatives aux nouvelles méthodes et pratiques à différents niveaux.

132. Le sous-objectif, appliqué par 40 pays, reconnaît le lien qui existe clairement entre les activités de développement et la prévention des catastrophes, la planification préalable et l'atténuation des effets des catastrophes. L'appui à l'application de la Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr : Directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets, et à l'intégration de l'analyse des vulnérabilités et de la carte des risques directement dans toutes les activités, doit aller de pair avec l'intégration des vulnérabilités aux catastrophes et la prévention dans la planification du développement. Trente-deux pays ont fait état d'une série de résultats au titre du DIS 2 – Développer les capacités institutionnelles aux fins de la prévention des catastrophes, de la préparation aux catastrophes et de l'atténuation des effets des catastrophes –, qui traite des aspects fondamentaux du renforcement des capacités en matière de prévention des catastrophes. Au titre de ce DIS, les pays font état de résultats en matière d'amélioration des compétences personnelles et techniques, de création de réseaux d'échange d'informations ou de consolidation de ces réseaux, et de création de bases de données et de systèmes d'alerte avancée.

133. Onze pays font état d'activités au titre de la promotion de la sensibilisation des populations, notamment les populations les plus affectées, à l'égard de leur participation et celle des autorités locales à l'atténuation des vulnérabilités et des pertes dues aux catastrophes. Les résultats soulignent tous la nécessité de tenir les populations mieux informées des moyens d'améliorer leur préparation aux catastrophes et d'en atténuer les pires effets; on distingue toutefois deux séries distinctes de résultats : les uns portent sur la diffusion de l'information au moyen de campagnes d'information, les autres sur la nécessité de mobiliser les populations et les autorités locales de manière qu'elles puissent jouer un rôle plus direct et plus actif dans la préparation aux désastres et leur prévention.

134. L'importance du lien entre le développement et la préparation aux catastrophes et l'atténuation des effets des catastrophes, qui est de plus en plus reconnue, est soulignée davantage encore par le fait que les pays qui sont exposés à des conflits plus ou moins graves portent eux-mêmes leur attention sur les questions de prévention et d'atténuation.

Sous-objectif 2 : Reconstituer la capacité des institutions nationales et des organisations de la société civile de promouvoir la sécurité des populations

135. Le sous-objectif 2 fait ressortir une série de résultats concernant le rôle croissant qu'il est demandé au PNUD de jouer dans des situations complexes ou

dans des situations de conflit en ce qui concerne la consolidation de la paix et la stabilité.

136. Au titre de ce domaine de plus en plus important des activités du PNUD, le nombre le plus élevé de résultats sont enregistrés au titre du DIS 1 – Promouvoir une culture de prévention et une culture de paix. Ledit DIS correspond à la participation accrue à la stabilité ou à la paix dans des contextes d'instabilité. Les résultats visent soit à réduire les tensions avant que n'éclate un conflit, soit à favoriser l'instauration d'un environnement favorable à la paix au lendemain d'un conflit.

137. La nécessité de coordonner et d'intégrer les activités entre les divers membres de la famille des Nations Unies et autres partenaires pour mener à bien l'application des accords de paix est reconnue comme étant un domaine de plus en plus prioritaire.

138. Il est demandé au PNUD d'accorder un appui dans un certain nombre de domaines liés aux processus de paix qui recouvrent à la fois les opérations de secours et le développement. Ces questions sont traitées dans le cadre du DIS 3 – Renforcer la sécurité des populations, la protection civile et le maintien de l'ordre, promouvoir le désarmement et la démobilisation. Les résultats portent sur l'appui à apporter à la restructuration des forces de police et à la démobilisation des ex-combattants.

Sous-objectif 3 : Veiller à ce qu'il existe un lien effectif entre les opérations de secours et le développement qui favorise le relèvement durable et la réhabilitation des populations affectées et renforce les mécanismes permettant à la population de faire face, notamment les personnes déplacées et les réfugiés

139. Le sous-objectif 3 s'attache à une orientation de plus en plus importante de l'activité du PNUD dans les situations d'urgence causées par les conflits, à savoir l'appui aux populations affectées, en particulier au niveau local, notamment pour les aider à trouver des moyens de subsistance nouveaux et durables.

140. Deux DIS portent sur deux dimensions importantes liées aux moyens d'existence durables au lendemain d'un conflit. Le DIS 1 – Renforcer le tissu social en apportant un appui aux populations affectées, notamment les réfugiés et les personnes déplacées, et en leur ouvrant l'accès à des moyens de subsistance durables et à la reprise socioéconomique grâce à des approches intégrées au niveau de la zone affectée ou à des programmes spécifiques de réintégration – se concentre sur l'appui direct que fournit le PNUD en transmettant des connaissances et des moyens d'action au niveau local pour favoriser la création de moyens d'existence durables. Dix-sept pays font état d'activités dont les résultats ne s'écartent guère les uns des autres, depuis l'accès amélioré aux services sociaux jusqu'aux initiatives spéciales qui visent à aider la réintégration socioéconomique de groupes tels que les réfugiés et les soldats démobilisés, au microcrédit ou à des plans visant à stimuler l'esprit d'entreprise en vue de la création de revenus.

141. Le deuxième aspect important de la création de moyens de subsistance durables après la guerre est l'élimination, à titre prioritaire, des mines

/...

terrestres, qui entravent l'agriculture et autres activités économiques. Les résultats ont porté principalement sur le renforcement des capacités de déminage dans les pays et des mesures à prendre à cet égard encore qu'un certain nombre d'entre eux mentionnent expressément la ratification de la Convention d'Ottawa.

142. Une autre grande préoccupation tient à la nécessité d'appuyer les efforts déployés par la famille des Nations Unies pour atteindre les populations affectées. Quinze bureaux de pays font état du résultat commun qui est d'intégrer la coopération du PNUD dans les efforts déployés par les organismes des Nations Unies et d'autres donateurs au titre du DIS 3 – Promouvoir des programmes qui fassent le lien entre les opérations de secours et le développement à l'appui des activités de consolidation de la paix d'une manière coordonnée.

F. Appui du PNUD à l'Organisation des Nations Unies

Analyse

Objectif : Procurer un appui efficace du PNUD à l'Ordre du jour des Nations Unies pour le développement
Sous-objectifs :
1. Assurer un suivi efficace et intégré des conférences mondiales des Nations Unies dans le contexte du développement humain durable
2. Faire connaître le rôle de l'ONU dans le développement au public du monde entier et recueillir son appui
3. Renforcer la cohérence des activités opérationnelles de l'ONU pour le développement

143. Le CRS suit une démarche très ciblée au sujet des trois sous-objectifs ci-dessus. Il se concentre sur les domaines qui sont essentiels pour l'activité de l'ONU pour le développement et où une présence et un appui du PNUD, particulièrement à l'échelon des pays, sont générateurs d'une forte valeur ajoutée. Le document distingue huit domaines stratégiques d'appui pour lesquels neuf résultats à atteindre ont été définis.

144. Les modifications et les résultats que le PNUD entend réaliser dans son rôle d'appui à l'ONU concernant trois aspects :

- a) La coordination
 - i) Pour le suivi des conférences mondiales des Nations Unies (104 pays);
 - ii) En tant que financier et gestionnaire du mécanisme du coordonnateur résident (98 pays);
 - iii) Pour la coordination de l'aide (84 pays);
 - iv) Pour une position commune des organismes des Nations Unies à l'échelle de l'institution (applicable seulement au siège);

/...

b) Information et relations publiques (91 pays);

c) Fourniture de services au système des Nations Unies à l'échelon des pays (80 pays).

145. Au total, 115 bureaux de pays du PNUD dans l'ensemble des cinq régions ont établi un CRS pour l'appui du PNUD à l'ONU. Les résultats visés à l'échelon central ont fait l'objet d'un CRS établi par le siège du PNUD, qui a complété ceux des bureaux de pays. Les réalisations décrites englobent les principaux résultats que le PNUD prévoit d'atteindre dans les trois domaines principaux de ses activités d'appui au système des Nations Unies : la coordination, l'information et les services d'appui. Pour atteindre les résultats envisagés, un rôle primordial est donné à la création de partenariats privilégiés avec les fonds et programmes des Nations Unies, les organisations internationales, y compris les institutions financières internationales, et les gouvernements.

Sous-objectif 1 : Assurer un appui efficace et intégré des conférences mondiales des Nations Unies dans le contexte du développement humain durable

146. Le but ultime des activités d'appui menées par le PNUD (DIS 1) est d'établir un dialogue national et d'arriver à faire adopter et appliquer des stratégies nationales conformes aux objectifs des conférences. Le PNUD contribue à ce résultat par un appui direct, et 87 bureaux de pays considèrent que ce domaine a une importance stratégique pour leur présence et leurs programmes. Selon le contexte national, les transformations auxquelles le PNUD prévoit contribuer portent sur l'élargissement du dialogue dans la société, la ratification des conventions internationales, l'infléchissement des politiques et la modification des législations ou des mécanismes de surveillance et de rapport. Les interventions du PNUD comprennent des activités de plaidoyer pour les objectifs fixés par les conférences des Nations Unies, complétées par des interventions du PNUD en faveur de la création de capacités. L'action dans ce domaine est jugée essentielle pour obtenir les résultats envisagés et 30 bureaux jouent donc un rôle central à ce sujet. Il convient d'observer que les résultats stratégiques que les bureaux de pays définissent ne recouvrent pas nécessairement toutes les conférences mondiales des Nations Unies mais, le plus souvent, correspondent à celles qui sont les plus importantes du point de vue des priorités et du contexte nationaux.

147. Un aspect important du suivi des conférences mondiales des Nations Unies, mentionné dans le deuxième DIS, concerne l'utilisation des mécanismes et instruments des Nations Unies comme les bilans communs de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Dans 79 pays, le PNUD utilise ou prévoit d'utiliser directement et concrètement ces instruments pour coordonner et cibler l'appui de l'ONU en faveur du suivi national des conférences mondiales. À l'échelon de l'institution, une position cohérente de l'ONU sur les questions de développement de portée mondiale et sur le suivi des conférences constitue le résultat auquel le PNUD entend apporter une contribution majeure. Ce résultat englobe les organes intergouvernementaux et les organes internes de l'ONU.

Sous-objectif 2 : Faire connaître le rôle de l'ONU dans le développement au public du monde entier et recueillir son appui

148. L'ensemble de l'organisation poursuit un objectif commun clair, qui apparaît dans les 92 CRS reçus au sujet du second sous-objectif. Cet objectif correspond totalement à un résultat générique qui est de faire connaître plus largement le mandat, les buts et les réalisations de l'ONU et de mobiliser un plus fort appui en sa faveur. L'ordre de priorité est variable mais le public ciblé pour atteindre cet objectif entre dans quatre catégories : les décideurs, les donateurs, les médias et le grand public. Dans leurs activités pour faire mieux connaître l'oeuvre de développement de l'ONU et obtenir un appui en sa faveur, les bureaux et services du PNUD cherchent particulièrement à mettre en évidence le caractère unique et le profil particulier de l'ONU, en veillant à rendre leurs interventions plus visibles. Ces grands éléments apparaissent dans toutes les régions et dans les pays appartenant à toutes les catégories de revenu, ce domaine stratégique d'appui étant l'un des plus utilisés et des mieux unifiés dans tout le cadre de financement pluriannuel.

Sous-objectif 3 : Renforcer la cohérence des activités opérationnelles de l'ONU pour le développement

149. Dans l'appui qu'il procure aux activités opérationnelles de l'ONU, le PNUD se concentre sur deux domaines d'importance stratégique : a) le renforcement de la coordination; et b) la fourniture de services administratifs et logistiques.

150. Le PNUD joue un rôle majeur dans la coordination de l'aide. L'un de ses aspects est illustré par le CRS sur la gouvernance, qui décrit les résultats poursuivis par le PNUD pour renforcer les capacités nationales de coordination de l'aide et pour favoriser la prise en charge de cette coordination par les autorités nationales. Pour compléter cette activité, le PNUD apporte une contribution concrète dans ce domaine, comme 84 pays l'ont mentionné, cherchant à renforcer la coordination de l'aide et à susciter un ferme appui pour les questions de développement humain durable dans les réunions des donateurs (DIS 1). L'établissement de partenariats est un aspect essentiel de la contribution fournie par le PNUD. L'organisation travaille notamment en partenariat étroit avec les institutions spécialisées, les fonds et les programmes des Nations Unies, et les représente aux tables rondes et aux réunions des groupes consultatifs.

151. Les responsabilités de coordination sont confiées au PNUD parce que c'est lui qui finance et gère le mécanisme des coordonnateurs résidents. Les résultats produits à travers cette fonction relèvent d'un deuxième DIS et leur importance est attestée par le nombre extrêmement grand de bureaux de pays (98) qui prévoient d'obtenir des résultats concrets dans ce domaine.

152. Les résultats prévus par les bureaux de pays du PNUD insistent sur le rôle que doit jouer non pas le coordonnateur résident à titre individuel mais l'équipe qu'il ou elle anime. Ils soulignent aussi le fait que les interventions du système des Nations Unies doivent être coopératives, complémentaires et économiquement rationnelles, et répondre aux priorités de développement nationales. Dans un certain nombre de pays, plus spécialement ceux qui se trouvent dans des situations de développement spéciales, la capacité dont l'équipe de

/...

pays des Nations Unies fera preuve pour réagir efficacement aux initiatives du Secrétaire général ou de l'Administrateur a été mentionnée comme un important résultat. Pour faciliter ce rôle, il est essentiel que les coordonnateurs résidents et les équipes de pays reçoivent des directives et un appui effectifs et cohérents. Cet élément constitue, au titre du DIS 4 de ce sous-objectif, un résultat spécifique à l'échelon du siège, qui facilitera l'obtention des résultats recherchés à l'échelon des pays.

153. Le rôle d'entraînement et de participation du PNUD pour la définition d'une position commune du système des Nations Unies dans les instances des Nations Unies et les instances intergouvernementales constitue une contribution particulière du PNUD à l'échelon de l'institution pour renforcer la coordination. Les activités correspondantes sont donc traitées comme des résultats spécifiques recherchés par l'organisation.

154. La fourniture par le PNUD de services administratifs et opérationnels aux entités des Nations Unies n'a été envisagée dans aucun des CRS thématiques. Elle représente pourtant une importante composante de la présence et de l'activité du PNUD à l'échelon des pays et elle est un élément essentiel pour la réussite des opérations des Nations Unies sur le terrain. À ce titre, la fourniture de ces services constitue un domaine stratégique d'appui spécifique (DIS 2). Ce DIS a été choisi par 80 bureaux de pays du PNUD qui prévoient de renforcer encore leur appui. Les services d'appui sont fournis aux fonds et programmes des Nations Unies résidents et non résidents qui établissent des activités opérationnelles dans un pays donné. En renforçant la qualité et l'efficacité des services qu'il apporte, le PNUD vise à permettre au système des Nations Unies de procurer tout l'éventail de compétences qu'il peut offrir et à donner aux pays la possibilité d'accéder à ces compétences, conformément à leurs besoins et à leurs priorités.

155. Cette double démarche, qui s'exprime dans les résultats envisagés par le présent CRS, est un aspect essentiel des objectifs que le PNUD entend réaliser dans ses activités d'appui au système des Nations Unies.

G. Gestion

Analyse

Objectif : Parvenir à l'excellence dans la gestion des opérations du PNUD
Sous-objectifs :
1. Gérer une stratégie institutionnelle basée sur les résultats et sur les ressources
2. Gérer efficacement les ressources humaines
3. Gérer économiquement les ressources financières
4. Renforcer l'enrichissement des connaissances et les mécanismes de responsabilité
5. Mettre l'organisation à l'écoute de sa clientèle

156. La méthode appliquée pour établir le CRS pour la gestion présente une caractéristique originale. Dans le cas de la gestion, les résultats sont définis d'emblée de manière générique pour l'ensemble de l'institution. Tous les gestionnaires ont la responsabilité du même ensemble de résultats en rapport avec les normes financières et les priorités des ressources humaines. Même dans ce cas, cependant, l'ensemble des résultats génériques définis à l'origine a dû être adapté pour mieux intégrer les propositions soumises par les bureaux de pays.

Sous-objectif 1 : Gérer une stratégie institutionnelle basée sur les résultats et sur les ressources

157. Le premier sous-objectif concerne le fonctionnement de l'organisation du point de vue de la gestion tournée vers l'obtention de résultats et de ressources. La gestion tournée vers les résultats englobe la planification stratégique pour l'obtention de résultats et les activités de rapports sur l'exécution des programmes par référence au CRS établi. Le cadre de financement pluriannuel est avant tout un plan de financement et la réussite de l'organisation dans la mobilisation des ressources de base et autres ressources sera suivie de près et fera l'objet de rapports.

Sous-objectif 2 : Gérer efficacement les ressources humaines

158. La gestion efficace des ressources humaines est inévitablement un élément essentiel d'une stratégie à base de résultats qui réussit. Trois domaines ont été ciblés et seront suivis dans le CRS : encourager le progrès et la responsabilisation du personnel; faire correspondre les ressources humaines aux besoins de compétences; promouvoir la politique du PNUD pour l'égalité entre les sexes. Compte tenu de l'analyse des fonctions et des rôles du PNUD exposée au chapitre premier du présent rapport, un rang de priorité très élevé doit être accordé à l'adéquation des compétences lors des affectations aux postes de coordonnateur résident. La vérification des compétences et le choix sur la base des compétences entre les candidats aux postes de coordonnateur résident se poursuivront résolument.

Sous-objectif 3 : Gérer économiquement les ressources financières

159. La gestion économiquement rationnelle des ressources financières est un troisième aspect de la recherche de l'excellence dans la gestion générale. Plusieurs indicateurs précis ont été choisis pour mesurer les résultats du PNUD du point de vue de la gestion ponctuelle et efficace des ressources. L'institutionnalisation du changement étant considérée comme un élément intégrant d'une gestion économiquement rationnelle, on a cherché à saisir dans le CRS le taux d'investissement dans les projets pour le changement.

Sous-objectif 4 : Renforcer l'enrichissement des connaissances et les mécanismes de responsabilité

160. Toute stratégie institutionnelle a besoin, pour être durable, d'encourager l'enrichissement des connaissances et le sens des responsabilités. Dans le domaine de l'acquisition des connaissances, le CRS se concentre sur la diffusion des leçons de l'expérience, l'institutionnalisation de la gestion des connais-

/...

sances et l'utilisation de l'informatique. La gestion des connaissances a été retenue comme une composante fondamentale dans le profil général du PNUD. Elle recevra donc une attention particulière dans la gestion du PNUD. La création des centres de contact sous-régionaux fait partie intégrante de l'action dans ce domaine. La responsabilité sera assurée par une série de mesures du fonctionnement. Un jeu de mesures précises sera assemblé peu à peu et permettra de faire des analyses de tendance et de prendre à temps les dispositions nécessaires pour redresser les écarts éventuels.

Sous-objectif 5 : Mettre l'organisation à l'écoute de sa clientèle

161. Le cinquième et dernier élément de l'excellence dans la gestion qui est envisagé dans le CRS porte sur le renforcement de l'action menée pour faire du PNUD une organisation à l'écoute de sa clientèle. L'efficacité dépend dans une large mesure de la satisfaction de la clientèle et le PNUD doit donc mettre en place un ensemble de mesures qui permettra de vérifier s'il est bien à l'écoute de la clientèle et quelle est la qualité de ses partenariats. Le CRS est un premier pas pour tenter de saisir quelques-uns des éléments pertinents.

162. Les mesures du fonctionnement seront obtenues par trois mécanismes différents selon la nature des indicateurs observés. Certains indicateurs rendent compte d'aspects du fonctionnement qui peuvent être mesurés sous une forme agrégée à l'aide des systèmes d'information à l'échelle de l'institution. Une autre série de mesures viendra des unités administratives dans le contexte du rapport annuel axé sur les résultats. Elles portent sur l'évaluation de la performance à l'échelon de l'unité opérationnelle. Une troisième série de mesures devra être recueillie par des enquêtes auprès de la clientèle. Elles sont nécessaires dans les cas où les opinions individuelles sont inséparables des appréciations qui sont portées.

163. Toute l'activité en relation avec le cadre de financement pluriannuel est un moyen d'apprendre en faisant, tandis que le CRS pour la gestion est un travail continu qui répond à des raisons très précises. Comme le nouvel Administrateur a pris ses fonctions en juin 1999 et qu'il a créé l'Équipe de transition, la méthode suivant laquelle les objectifs seront fixés et les résultats mesurés est en cours de réexamen. Toute modification ultérieure qui pourrait s'ensuivre donnera lieu à un nouveau rapport de l'Administrateur.

IV. INDICATEURS

A. Mesurer le progrès

164. Il faut que des objectifs soient fixés avant de pouvoir juger ou mesurer le progrès accompli. La plupart des évaluations soulignent généralement que les projets et les programmes ne comportent pas d'objectifs clairs et mesurables et que, sans point de repère ni indicateur, il est difficile de mesurer le progrès. L'appréciation du progrès est encore plus complexe à l'échelon de l'organisation tout entière. Les CRS constituent une base concrète pour juger des résultats par rapport aux objectifs précis à l'échelon des pays et à l'échelle de toute l'organisation. Différents types d'indicateurs ont été conçus pour servir dans les CRS à suivre les progrès vers la réalisation des objectifs fixés à l'échelon du pays et à celui de l'organisation tout entière.

/...

165. Étant donné l'importance que prend aujourd'hui l'emploi des indicateurs, il peut être utile de rappeler que les indicateurs ne font guère qu'indiquer et qu'ils n'expliquent pas. Dans ces conditions, un bon jugement et une saine analyse gardent toute leur valeur. Il est aussi souvent tentant de faire de la mesure du changement lui-même une tâche complexe et centrale. Les indicateurs et leur rôle doivent être enracinés dans le monde réel. Il est essentiel qu'ils soient pertinents et stratégiques.

166. Pour le CRS, il a été décidé très tôt que les indicateurs de résultat ne seraient pas imposés depuis le centre. Ils doivent au contraire être essentiellement dérivés des réalités de chaque pays concerné, à partir d'un dialogue avec les parties prenantes et les bénéficiaires. Dans deux domaines, toutefois, le nouveau système comprend quand même des indicateurs normalisés.

167. Le premier concerne le suivi des résultats de l'institution dans la réalisation des objectifs génériques. En demandant aux services opérationnels de rendre compte dans ce domaine de manière cohérente, il sera possible de suivre le fonctionnement de l'institution dans des domaines précis et de faire rapport à ce sujet. Les objectifs génériques et les indicateurs génériques permettent de mieux comprendre ce que l'institution fait. L'analyse qu'ils rendent possible, spécialement pour comparer les expériences d'un pays ou d'une région à l'autre ou même entre les démarches stratégiques, devient un puissant outil de gestion pour donner à l'institution la capacité de gérer son activité en vue des résultats. Deuxièmement, la décision a été prise d'utiliser un petit nombre d'indicateurs communs des progrès accomplis par rapport aux grands objectifs et sous-objectifs visés par l'institution. Ces indicateurs ne portent pas directement, en tant que tels, sur la contribution du PNUD à la réalisation des objectifs de développement. Ils sont liés aux buts et objectifs de développement définis dans les conventions, les conférences et les déclarations des Nations Unies et s'appuient sur les listes mondiales établies par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, l'ONU (cadre d'indicateurs pour les bilans communs de pays et Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement) et les indicateurs du développement humain.

168. Les indicateurs servent à mesurer le changement à deux niveaux : au niveau institutionnel et au niveau des unités opérationnelles (c'est-à-dire au niveau des pays). Les deux volets doivent être examinés avant de pouvoir porter des jugements solides sur le fonctionnement de l'organisation.

169. Les relations réciproques entre le terrain (de bas en haut) et le siège (de haut en bas) ont une importance essentielle pour comprendre pleinement comment les indicateurs peuvent servir à constater et à mesurer le progrès. Les éléments de base sont les indicateurs de résultat et de production à l'échelon des pays. Ces indicateurs montrent comment le changement est enregistré ou mesuré dans le contexte particulier d'un pays. Les indicateurs génériques donnent une image du fonctionnement de l'ensemble de l'institution. Avec l'aide des indicateurs de situation, le PNUD obtient une image de la manière dont les problèmes de développement précis évoluent à l'échelle mondiale et au niveau des pays. L'information ainsi recueillie permet notamment de situer les interventions du PNUD dans un domaine précis ou dans un secteur, ce qui peut aider à éviter des situations où une organisation sembler fonctionner correctement (d'après ses propres critères internes de fonctionnement) tandis que le secteur

/...

proprement dit dans un pays donné ne se porte pas vraiment bien. Un exemple classique est celui des projets d'exploitation forestière : le fonctionnement de projets individuels dans un pays X peut être jugé excellent mais, pendant ce temps, la couverture forestière se réduit rapidement.

170. La question de l'attribution fait l'objet d'un vaste débat entre spécialistes. Le PNUD a pour position de reconnaître que les résultats obtenus pour le développement sont fondamentalement tributaires des stratégies et des activités de nombreux acteurs du développement dont les interventions se combinent. Peu d'indicateurs satisfaisants permettent de mesurer les contributions individuelles aux résultats d'ensemble. Il est cependant nécessaire de constater et de comprendre de manière crédible quel est l'apport d'un organisme donné et comment l'appui qu'il fournit est organisé en collaboration avec les autres partenaires. L'action en faveur de la réalisation de résultats positifs doit donc se fonder sur des partenariats stratégiques qui exigent eux-mêmes une compréhension claire des forces respectives des différentes parties.

B. Système des indicateurs pris en compte dans le contexte des cadres de résultats stratégiques

171. Les indicateurs sont les baromètres du changement. Ils nous permettent de faire le point à la fois des réalisations que le PNUD souhaite infléchir en matière de développement et des progrès réalisés concernant la fourniture de biens et services dont sont directement responsables les chargés de projet. À terme, indicateurs et repères visent à appuyer la planification, la gestion et le suivi efficaces des programmes. Ils aident non seulement à illustrer mais encore à produire des résultats, puisqu'ils constituent des points de référence pour la vérification et la prise de décisions, la consultation par les parties intéressées et l'évaluation.

172. C'est la crédibilité plutôt que la précision des mesures effectuées qui fait de bons indicateurs, et le défi consiste à saisir avec justesse les changements clefs, en combinant des données valides sur le fond et vérifiables en pratique. Mieux vaut utiliser des indicateurs fournissant des réponses approximatives à quelques questions importantes plutôt que des réponses exactes à un grand nombre de questions mineures.

1. Indicateurs de situation

173. Concernant les cadres de résultats stratégiques, des indicateurs de situation ont été établis pour quatre catégories de programme qui recouvrent les domaines d'intervention du PNUD (à l'exclusion de la catégorie "instauration d'un environnement propice à un développement humain durable"). Leurs variations ne sont pas directement en rapport avec les interventions du PNUD. En appelant cependant l'attention sur certains domaines et en suivant les progrès accomplis, ces indicateurs permettent surtout aux bureaux de pays du PNUD et à l'organisation dans son ensemble d'identifier les questions qui risquent de devenir problématiques.

174. Il n'existe pas de normes internationales convenues concernant les méthodes et les définitions à employer pour ce qui est des indicateurs relatifs à la

/...

gouvernance et aux droits civils et politiques. Des indicateurs ont toutefois été élaborés pour les bilans communs de pays : ils sont surtout de nature qualitative, ils n'ont pas encore été pleinement testés sur le terrain et ils sont étroitement liés aux buts et objectifs de développement énoncés dans les conventions et les conférences de l'Organisation des Nations Unies relatives à la gouvernance et aux droits civils et politiques. Sous leur forme actuelle, ils ressemblent davantage à des indicateurs de résultats qu'à des indicateurs de situation, si l'on s'en remet aux définitions du PNUD. Pour les raisons citées plus haut et parce que les indicateurs de résultats permettent de mieux cerner les lignes de force des cadres de résultats stratégiques, des indicateurs de situation n'ont donc pas été élaborés à ce stade concernant ces derniers.

175. On trouvera au tableau 3 un résumé des indicateurs de situation retenus par le PNUD pour les quatre autres catégories de programme ainsi qu'une indication des points de référence ayant influencé les choix effectués.

Tableau 3

Indicateurs de situation

ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ ET MOYENS D'EXISTENCE DURABLES	
POINTS DE RÉFÉRENCE	INDICATEURS
Sommet mondial pour le développement social	Proportion de pauvres (pourcentage de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté national)
Conférence mondiale sur l'éducation pour tous	Proportion de pauvres (pourcentage de la population vivant avec moins d'un dollar par jour)
Sommet mondial pour les enfants	Indicateur de pauvreté humaine
Quatrième Conférence mondiale sur les femmes	(Taux d'alphabétisation des 15-24 ans)
Sommet mondial de l'alimentation	(Pourcentage des enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition)
Deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains	(Pourcentage de la population ayant un accès durable à l'eau potable)
	(Pourcentage de la population ayant accès à des services de soins de santé primaires)
	(Pourcentage de la population ayant accès à l'assainissement)
	Emploi dans le secteur non structuré en pourcentage de l'emploi total
	Proportion estimée d'adultes infectés par le VIH
	Reconnaissance légale du droit à la liberté d'expression, d'association et d'assemblée

PROTECTION ET RÉGÉNÉRATION DE L'ENVIRONNEMENT	
POINTS DE RÉFÉRENCE	INDICATEURS
Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement	Émissions (en tonnes) de gaz à effet de serre (variations annuelles exprimées en pourcentage) Consommation (en tonnes) de substances qui appauvrissent la couche d'ozone (variations annuelles exprimées en pourcentage) Nombre d'espèces menacées, en danger ou disparues (variations annuelles exprimées en pourcentage) Pourcentage de la surface totale des terres affectées par la désertification ou la dégradation des sols (variations annuelles exprimées en pourcentage) Pourcentage de la population totale ayant accès à l'eau potable et l'assainissement (variations annuelles exprimées en pourcentage)
PARITÉ HOMMES-FEMMES ET PROMOTION DES FEMMES	
POINTS DE RÉFÉRENCES	INDICATEURS
Quatrième Conférence mondiale sur les femmes	Indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH)
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	Indicateurs de la participation des femmes (IPF) Rapport garçons-fillettes dans l'enseignement secondaire Pourcentage de femmes occupant un emploi rémunéré dans les secteurs d'activité non agricoles Pourcentage de sièges détenus par des femmes au sein du gouvernement, y compris le parlement Indicateur de pauvreté humaine (ventilé par sexe)
SITUATIONS SPÉCIALES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT	
POINTS DE RÉFÉRENCE	INDICATEURS
Déclaration de Yokohama	Pourcentage de la population couverte par des plans d'urgence en prévision de catastrophes par rapport à la surface Pourcentage de territoire cartographié selon les risques (naturels, environnementaux, technologiques) Suffisance et accessibilité des réserves existantes et sécurité alimentaire Pourcentage de la population tributaire de l'aide humanitaire

2. Indicateurs de produits et de réalisations au niveau des pays

176. Étant donné que produits et réalisations sont considérés comme des résultats pour le PNUD, des indicateurs de produits et des indicateurs de réalisations ont été établis pour permettre de mesurer les progrès accomplis en vue des résultats recherchés.

177. Les indicateurs de produits mesurent en général la quantité (et parfois la qualité) des biens et services créés ou fournis à partir des intrants. Selon le cas, ils peuvent inclure des composantes telles que le nombre de personnes formées ou le nombre d'ateliers organisés.

/...

178. Les indicateurs de réalisations mesurent les progrès accomplis en vue des changements souhaités dans une situation de développement donnée. Selon le cas, ces indicateurs peuvent inclure des composantes telles que le pourcentage de femmes parlementaires ou hauts fonctionnaires ou le pourcentage du budget national alloué aux programmes sociaux.

3. Indicateurs de réalisations génériques

179. Les réalisations génériques sont déterminées à partir de données empiriques propres à la situation de tel ou tel pays sur la base d'une analyse des objectifs recherchés, tels qu'ils sont définis dans les cadres de résultats stratégiques des pays. La notion de réalisations génériques permet de faire la preuve que le PNUD a concentré ses interventions dans des domaines spécifiques; elle sert également de référence pour mesurer le rendement au niveau institutionnel.

180. Définir le terme "indicateurs de réalisations génériques" constitue une sorte de défi. Trois préoccupations essentielles ont été prises en compte dans l'élaboration de ces indicateurs :

a) La nécessité de saisir d'une manière significative les réalisations génériques telles qu'elles sont définies dans les cadres de résultats stratégiques;

b) La faisabilité de l'agrégation des données;

c) La faisabilité de la validation des indicateurs de réalisations génériques à partir des indicateurs élaborés au niveau des pays.

Les critères de sélection, élaborés au chapitre III, des indicateurs génériques proposés répondent à ces trois préoccupations.

181. Les indicateurs de réalisations génériques prennent en compte pour la plupart le nombre total des pays ayant accompli les réalisations recherchées. Il est cependant important de souligner que ce nombre lui-même est dérivé des progrès réalisés par tel ou tel pays dans sa situation propre, ces progrès étant mesurés par les indicateurs de réalisations au niveau des pays.

182. Les indicateurs génériques (voir DP/1999/CRP.12) sont une première tentative de mesure du rendement institutionnel dans le cadre du PNUD. Ils se divisent grosso modo en deux types : a) les indicateurs qui reflètent les progrès accomplis en vue d'une réalisation générique précise par rapport à des objectifs spécifiés et b) les indicateurs qui font ressortir le nombre de pays ayant atteint leurs objectifs dans une zone d'appui stratégique donnée.

183. L'établissement des indicateurs de réalisations génériques connaîtra de nouveaux perfectionnements. Sous leur forme actuelle, ils peuvent facilement se prêter à une analyse plus approfondie, et notamment à une analyse des indicateurs de pays dans des domaines choisis.

184. Une observation succincte s'impose sur les indicateurs de gestion : ces indicateurs visent à mesurer l'efficacité de l'organisation au plan interne et sous l'angle des relations de l'organisation avec les parties intéressées. Ils

/...

représentent des objectifs pour des domaines clefs de la gestion, définis conformément aux cadres de résultats stratégiques.

4. Critères de sélection des indicateurs et types d'indicateurs

185. Les critères suivants ont été retenus pour la sélection des indicateurs des cadres de résultats stratégiques du PNUD :

a) Les indicateurs doivent fournir des mesures pertinentes et fiables concernant les progrès réalisés en vue des réalisations recherchées et, à terme, en vue d'objectifs et de sous-objectifs précis. Ils doivent être clairs et relativement faciles à interpréter;

b) La collecte des données aux fins des indicateurs ne doit pas représenter une surcharge de travail ou de coût pour les bureaux de pays;

c) Dans la mesure du possible, les indicateurs doivent être établis à partir de sources de données existantes et ils doivent être quantifiables et mesurables à intervalles réguliers;

d) Les indicateurs doivent être compréhensibles pour les intéressés et pris en charge par eux.

V. CADRE INTÉGRÉ D'ALLOCATION DES RESSOURCES

186. Le CFP compte deux éléments : le cadre de résultats stratégiques (CRS) et le cadre intégré d'allocation des ressources (CIAR). Pour la première fois, les cadres réunissent les cadres d'allocation des ressources pour les programmes, l'appui aux programmes, l'appui à l'ONU et la gestion et l'administration. Ils tiennent pleinement compte des principes budgétaires harmonisés ainsi que des catégories de crédit existantes. L'appui à l'ONU est une catégorie spécifique au PNUD qui a trait au rôle particulier que celui-ci joue dans l'appui apporté aux activités opérationnelles de l'Organisation, notamment le financement et la gestion du système des coordonnateurs résidents.

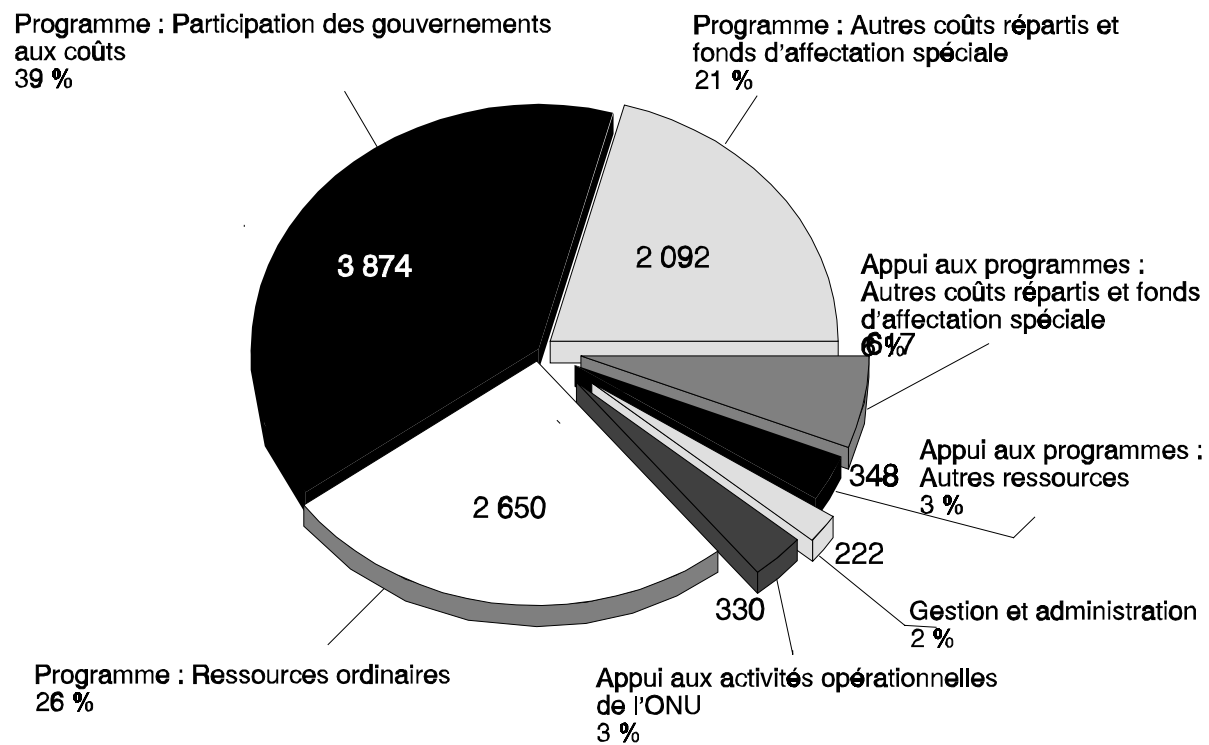
187. Le CIAR, qui porte sur la période de quatre ans 2000-2003, est en harmonie avec le CFP (voir tableau 4 et figure 3). Le budget biennal du PNUD, qui couvre les deux premières années, est incorporé dans le CIAR. Le CIAR, tel qu'il a été conçu, offre la possibilité d'y incorporer deux cycles budgétaires biennaux et permet au Conseil d'administration d'examiner les propositions budgétaires détaillés qui figurent dans le document budgétaire.

Graphique 3

Cadre d'allocation des ressources (2000-2003)

Catégories budgétaires harmonisées

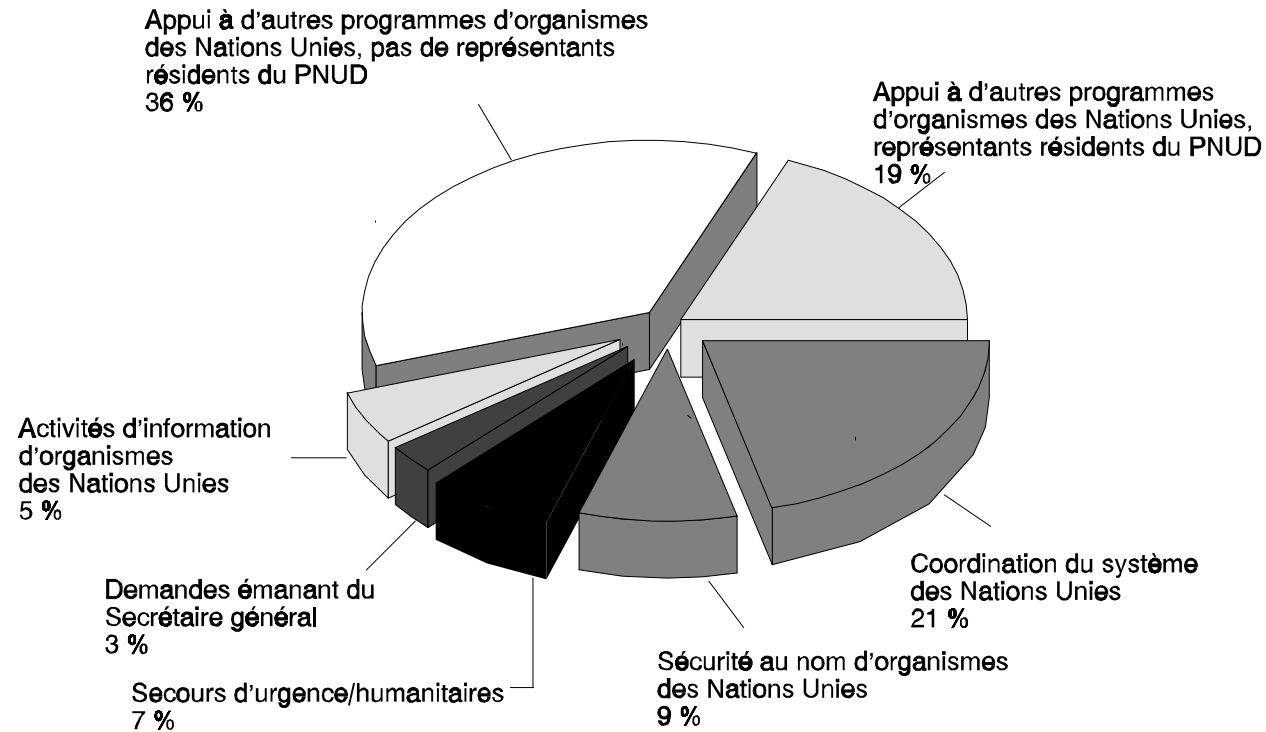
(Millions de dollars des États-Unis)



Graphique 4

Appui du PNUD aux activités opérationnelles de l'ONU (2000-2003) : bureaux de pays

(201,5 millions de dollars)



188. Les hypothèses concernant les recettes qui sous-tendent le CIAR sont :

a) Ressources ordinaires. On prend comme hypothèse que, dans le cadre du CFP, les contributions volontaires passeront à 800 millions de dollars (2000), 900 millions de dollars (2001), 1 milliard de dollars (2002) et 1,1 milliard de dollars (2003). Cela suppose que l'objectif de 1,1 milliard de dollars fixé en 1998 sera atteint en cinq ans. En ce qui concerne le CIAR, on part donc du principe que le montant total des ressources ordinaires disponibles sera de 3,8 milliards de dollars;

b) Participation des gouvernements aux coûts. Le montant prévu est de 3,9 milliards de dollars, ce qui représente une légère baisse par rapport à la prévision pour 1999 si l'on reprend les mêmes chiffres pour la prochaine période de quatre ans. La participation des gouvernements aux coûts est la seule catégorie où une augmentation par rapport à la base 1999 n'est pas prévue;

c) Fonds d'affectation spéciale/participation de tiers aux coûts. Le montant prévu, quelque 2,1 milliards de dollars, est largement lié aux activités des fonds d'affectation spéciale. Ce chiffre représente une augmentation annuelle prévue de 5 % par rapport à la base prévue pour 1999. Compte tenu des tendances actuelles des engagements pris par les donateurs, cela semble une assez prudente estimation.

189. Dans l'ensemble, les ressources prévues pour le CFP (2000-2003) s'élèvent à 10,1 milliards de dollars, dont 3,8 milliards au titre des ressources ordinaires, qui sont les ressources de base de l'organisation. En formulant ces hypothèses, l'Administrateur est conscient que, dans sa décision 98/23, le Conseil d'administration a indiqué que le CFP avait pour objet d'accroître les ressources de base. Il n'en demeure pas moins que l'Administrateur, qui est extrêmement préoccupé par les tendances observées actuellement en ce qui concerne les ressources ordinaires, sollicitera l'avis du Conseil à la session en cours, notamment au sujet des conséquences des insuffisances prévues.

190. S'agissant de l'appui aux programmes, il est important de noter que la répartition des ressources ordinaires est nettement favorable aux PMA. Ces derniers accueillent 36 % des bureaux de pays, mais reçoivent 53 % du montant net des ressources ordinaires consacrées à l'appui aux programmes. Il est en outre intéressant de souligner que quelque 60 % du montant total des ressources (ordinaires et autres) allouées à des pays autres que les PMA au titre de l'appui aux programmes est directement assumé par les pays eux-mêmes.

191. La figure 4 montre la répartition des dépenses d'appui à l'ONU. Il est important de prendre note de la gamme des fonctions qui concernent l'appui offert aux bureaux de pays.

192. L'étude des CRS et la vue d'ensemble présentée au chapitre I du présent rapport mettent en évidence l'importance de la présence dans les pays, qui fait partie intégrante des moyens dont dispose le PNUD. Comme il est indiqué dans la vue d'ensemble, le fait de se concentrer sur les résultats offre une occasion d'aller au-delà du programme traditionnel et d'accorder une plus grande attention à la présence du PNUD dans les pays. Les tableaux 5 et 6 donnent d'autres précieuses indications à ce sujet.

/...

193. Le ratio défini dans la décision 95/23 du Conseil d'administration (voir lignes 6 et 7) ne donne pas une idée complète de la complexité de la situation à laquelle se heurtera le PNUD dans les années 2000-2003. Le tableau 5 montre les façons diverses et variées dont on peut interpréter les ratios. Une bonne interprétation tiendrait dûment compte du type d'organisation et du profil approuvés par le Conseil d'administration.

194. Le tableau 6 concerne le coût du maintien d'une présence universelle du PNUD. Il ressort du tableau que, pour un grand donateur du PNUD (défini à cette fin comme étant l'un des cinq plus importants donateurs), le coût du maintien de la branche opérationnelle de l'ONU dans des pays autres que des États à faible revenu, dans les régions de l'Amérique latine, des États arabes, de l'Europe et de la Communauté des États indépendants, s'élève en moyenne à moins d'un millions de dollars par an. Ce chiffre est calculé en utilisant le montant de la participation de chacun des cinq grands donateurs au montant net du coût de tous les bureaux situés dans des pays autres que des États à faible revenu, par région. Ainsi, chacun des cinq grands donateurs verse par an 11 % du montant total des contributions. Le montant total net du coût des bureaux du PNUD situés dans des États arabes ne faisant pas partie des pays à faible revenu s'élève à 7,5 millions de dollars, soit 820 000 dollars par an et par grand donateur.

195. Le tableau 6 montre clairement la rentabilité fondamentale des formes multilatérales de coopération. De très nombreux pays étant obligés de réduire leur infrastructure d'aide au développement, la branche opérationnelle de l'ONU offre une solution de rechange extrêmement rentable.

Tableau 4
Cadre d'allocation des ressources (2000-2003)
(En millions de dollars des États-Unis)

Catégorie	Ressources allouées par programme				Appui aux programmes										
	Autres ressources				Ressources ordinaires						Gestion et adminis- tration : ressources ordinaires ^c				
	Participation des gouver- nements aux coûts ordinaires		Participation aux coûts et fonds d'affectation spéciale		Total	BP	Siège	CGBL	SAO	Montant total des ressources ordinaires	Autres ressources	Total	Appui à l'ONU : ressources ordinaires ^d	Total général	
	Ressources ordinaires	coûts	nements aux	d'af											
Programme (Gouvernance, pauvreté, environ- nement, parité des sexes et situa- tions spéciales en matière de dé- veloppement)															
Pays les moins avancés	1 311	33	709		2 053	245	72	33	35	319	43	362		2 415	
Autres pays	851	3 097	811		4 759	281	45	77	22	273	228	501		5 259	
Pays contributeurs nets	0	739	9		748	15	2	8	0	9	44	53		801	
Total partiel	2 161	3 869	1 529		7 559	542	119	117	57	600	315	916		8 475	
Autres	489 ^a	5	563		1 057	3 ^b	0	0	13	16	33	49		1 106	
Total	2 650	3 874	2 092		8 616	545	119	117	70	617	348	965		9 581	
Gestion et administration															
Appui à l'ONU															
Appui aux programmes à l'in- tention des coordinateurs rési- dents															
Bureaux de pays													62	62	
Bureau du Groupe pour le déve- loppement													201	201	
BSAI													5	5	
Volontaires des Nations Unies (net)													7	7	
													54	54	
Total													330	330	
Total général	2 650	3 874	2 092		8 616	545	119	117	70	617	348	965	222	330	10 133

BP : Bureaux de pays.

CGBL : Contribution des gouvernements aux dépenses des bureaux locaux.

SAO : Services administratifs et opérationnels.

BSAI : Bureau des services d'achats interorganisations.

^a Couvre, tant pour les ressources ordinaires que pour les autres ressources affectées aux programmes, les programmes régionaux et mondiaux et autres (évaluation, coopération technique entre pays en développement, Programme d'assistance au peuple palestinien, Amérique centrale, services d'appui au développement, etc.).

^b Couvre le budget relatif au Programme d'assistance au peuple palestinien.

^c Ne tient pas compte des autres ressources affectées à la gestion et à l'administration (17,2 millions de dollars).

^d Ne tient pas compte d'autres activités correspondant au BSAI et aux Volontaires des Nations Unies.

Tableau 5

Cadre intégré d'allocation des ressources 2000-2003

Type de dépenses	Montant (dollars É.-U.)	Comparaison avec	Montant (dollars É.-U.)	Pourcen- tage
Dépenses de gestion et d'adminis- tration (ressources ordinaires et autres ressources)	239 millions	Montant total des dépenses	10,1 milliards	2
Dépenses de gestion et d'adminis- tration (ressources ordinaires et autres ressources)	239 millions	Dépenses financées au moyen de contributions volon- taires ou de fonds d'affecta- tion spéciale ou par des tiers	5,8 milliards	4
Budget biennal ordinaire (montant - net)	1 milliard	Montant total des dépenses	10,1 milliards	10
Budget biennal ordinaire (montant - net)	1 milliard	Dépenses financées au moyen de contributions volon- taires ou de fonds d'affecta- tion spéciale ou par des tiers	5,8 milliards	17
Budget biennal ordinaire (montant - net) (à l'exclusion de l'appui à l'O- NU)	770 millions	Montant total des contribu- tions volontaires	3,8 milliards	20
Budget biennal ordinaire (montant - net)	1 milliard	Montant total des contribu- tions volontaires	3,8 milliards	26
Budget biennal ordinaire (montant - net) pour la seule année 2003	250 millions	Montant total des contribu- tions volontaires (l'an 2003 seulement)	1,1 milliard	23

Tableau 6

Universalité : quel en est le coût réel?

(En millions de dollars des États-Unis)

Régions	Appui aux programmes, par an : MCARB annuel (moyenne 2000-2001)	Autres ressources, par an (moyenne 2000/2001)	Montant net de la CGBL 1998	Montant net du coût des bureaux de pays pour le PNUD	Montant net du coût, pour le PNUD, des bureaux situés dans des pays autres que des États à faible revenu	Contribution moyenne des cinq plus grands donateurs 1998	Contribution moyenne exprimée en pourcentage du montant total des ressources ordinaires	Coût pour les grands donateurs, calculé au prorata de la présence du PNUD dans des pays autres que des États à faible revenu
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)=(b)-(e)	(h)	(i)
Afrique	245,7	49,5	116,7	4,1	2,2	47,3	8,7	0,96
États arabes	42,6	15,3	134,1	7,7	3,2	12,1	7,5	0,82
Asie et Pacifique	157,3	25,1	120,9	3,9	4,1	21,0	6,4	0,71
Europe et Communauté des États indépendants	46,8	14,8	62,3	2,1	1,8	13,0	7,7	0,85
Amérique latine et Caraïbes	30,7	20,4	934,7	23,0	6,5	13,9	11,3	1,25
Total	522,9	125,1	1 368,7	40,8	17,8	107,3	82,35	11,04
								4,59

(b) Coût annuel brut des bureaux de pays.

(c) et (d) Estimation du montant annuel des recettes extrabudgétaires et des ressources au titre des programmes.

(f) Coût annuel net des bureaux de pays après la prise en compte de la CGBL.

(g) Coût annuel net des bureaux situés dans des pays autres que des États à faible revenu.

(i) Contribution moyenne des cinq plus grands donateurs, exprimée en pourcentage du montant total des contributions aux ressources ordinaires.

(j) Coût pour les cinq plus grands donateurs (11,04 %), exprimé au prorata, de la présence du PNUD dans des pays autres que des États à faible revenu, par région.

VI. ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS

196. Dans le document DP/1999/CRP.4, l'Administrateur a indiqué qu'il était prévu d'établir deux principaux rapports à l'intention du Conseil d'administration. Le rapport annuel axé sur les résultats (RAAR), qui serait présenté chaque année au Conseil à sa deuxième session ordinaire, rendrait compte des progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre de résultats stratégiques. Outre le RAAR, le rapport sur le cadre de financement pluriannuel (RCFP) offrirait une évaluation plus approfondie des résultats obtenus à la fin du cycle de quatre ans.

197. L'Administrateur propose de maintenir ces rapports. Des propositions plus détaillées sont présentées ci-après. Dans le même temps, l'Administrateur garde à l'étude la question de l'établissement des rapports et souhaitera peut-être soumettre à nouveau des précisions et des ajustements au Conseil d'administration. L'Administrateur tient notamment à ce qu'un certain nombre d'aspects soient pleinement pris en considération. Il est important que les modèles de présentation des rapports tiennent compte le plus possible des exigences hiérarchiques. Cela réduira la charge de travail et maximisera la valeur inhérente des rapports. Les arrangements finals relatifs aux rapports doivent être l'expression des vues de l'Administrateur et des travaux de l'équipe de transition. Enfin, l'Administrateur estime qu'une consultation approfondie avec le Conseil est nécessaire avant l'adoption de recommandations sur l'établissement des rapports.

RAAR

198. Il est prévu que le RAAR comprenne trois principaux éléments :

- a) Efficacité des institutions au niveau des résultats généraux. Les progrès seront réalisés sur la base des indicateurs d'efficacité au niveau des résultats généraux. Les résultats seront examinés de manière sélective;
- b) Un examen d'ensemble des dépenses au niveau des objectifs et des sous-objectifs;
- c) Établissement de rapports sélectifs approfondis sur les progrès réalisés en ce qui concerne un nombre limité de résultats, et référence expresse à des résultats et des indicateurs spécifiques aux pays.

199. L'Administrateur tient à appeler l'attention sur un certain nombre de questions que soulève cette proposition :

- a) L'Administrateur estime qu'il est essentiel de parvenir à un accord avec le Conseil d'administration sur le nombre limité de résultats dont il sera rendu compte chaque année de manière approfondie. La sélectivité permettra de donner plus de précisions et d'utiliser des évaluations générales ainsi que des données spécifiques aux pays sur les résultats et les indicateurs. Il existe une corrélation simple entre la sélectivité, le nombre de détails fournis et les enseignements tirés;

/...

b) La sélectivité exige du Conseil d'administration qu'il joue un nouveau rôle. Chaque année, le Conseil choisirait trois à cinq principaux résultats dont l'Administrateur rendrait compte de manière approfondie. Ces sujets serviraient de base à des discussions de fond au Conseil. L'analyse requise pour l'établissement de tels rapports constituerait une importante contribution à la gestion stratégique dans l'organisation;

c) L'Administrateur propose de considérer l'an 2000 comme une année de transition car le RAAR qui sera présenté en avril 2000 sera un rapport de transition, puisqu'il concerne 1999, année qui précède le début officiel de la période correspondant au CEP. L'Administrateur soumettra au Conseil des propositions concernant la période exacte sur laquelle portera le RAAR d'avril 2000;

d) Le PNUD examine actuellement plusieurs formules pour décider de la manière dont il sera rendu compte des dépenses. Des rapports d'ensemble portant sur les objectifs et, vraisemblablement, les sous-objectifs, seront présentés. Les DIS pourraient faire l'objet de rapports plus sélectifs. Le problème auquel se heurte le PNUD est que les actuels systèmes de classification des dépenses ne cadrent pas avec la structure du CRS. Cette situation était à prévoir puisque le PNUD abandonne les classifications axées sur les apports/secteurs au profit de définitions relatives aux résultats. L'Administrateur a trois solutions : i) adapter les classifications existantes à la nouvelle structure; ii) repenser tout le système de classification; iii) appliquer deux systèmes parallèles. L'Administrateur étudie actuellement les coûts de chaque formule. En ce qui concerne le RAAR d'avril 2000, l'Administrateur compte tout simplement adapter les classifications actuelles à la nouvelle structure.

Rapport sur le cadre de financement pluriannuel

200. L'Administrateur n'a pas encore été en mesure d'examiner comme il convient la portée et le contexte du RCFP. Cela dit, un certain nombre de points essentiels se dégagent. Le RCFP offre l'occasion de procéder à une évaluation plus approfondie des progrès relatifs aux résultats. Il s'agit du meilleur moyen de rendre compte des indicateurs de situation. La période de quatre ans représente un délai plus réaliste si l'on veut effectuer une évaluation sérieuse. Une question qui n'a pas encore été réglée concerne les échéances. Le RCFP devrait couvrir toute la période du CFP, ce qui signifie qu'il devrait paraître l'année qui suit la fin de la période. Pour qu'il puisse être utilisé lors de la prise de décisions concernant le nouveau CFP, le RCFP devra donc être établi au cours de la quatrième, voire à la fin de la troisième, année du CFP en cours. L'Administrateur communiquera au Conseil d'administration certaines propositions pour sortir de ce dilemme.

VII. MESURES PRISES PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

201. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être adopter une décision sur la base des renseignements figurant dans le présent document.
