



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

Distr. générale
22 février 2000
Français
Original: anglais

Deuxième session ordinaire de 2000

3-7 avril 2000, New York

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

Cadres de coopération de pays et questions connexes

Rapport d'examen pour le Zimbabwe

Table des matières

| | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|--|--------------------|-------------|
| Introduction | 1 | 2 |
| I. Le contexte national | 2-3 | 2 |
| II. Le cadre de coopération de pays | 4-7 | 3 |
| III. Exécution du programme | 8-20 | 3 |
| A. Gestion du développement | 9-11 | 3 |
| B. Lutte contre la pauvreté | 12-14 | 4 |
| C. Gestion et régénération de l'environnement | 15-17 | 5 |
| D. VIH/sida | 18-20 | 6 |
| IV. Appui du PNUD au système des Nations Unies | 21-23 | 6 |
| Annexe | | |
| État financier récapitulatif | | 8 |

Introduction

1. Conformément aux modalités prévues par le manuel de programmation pour l'examen des cadres de coopération de pays, le cadre de coopération avec le Zimbabwe a fait l'objet d'un examen qui s'est déroulé en septembre et octobre 1999 et qui a compris des consultations de haut niveau. Le présent rapport est une synthèse des conclusions de cet examen. En ce qui concerne l'exécution des programmes, il présente sous chaque rubrique un résumé des conclusions auxquelles a abouti l'examen, les recommandations correspondantes et les mesures que le PNUD et le Gouvernement zimbabwéen sont convenus de prendre. On peut se procurer le texte intégral de l'examen en faisant la demande auprès du secrétariat du Conseil d'administration.

I. Le contexte national

2. L'examen de pays couvre le premier cadre de coopération conclu entre le PNUD et le Zimbabwe (1997-1999). Le programme traduit le vif intérêt du Zimbabwe pour l'aide du PNUD dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, de la gestion du développement et de la régénération de l'environnement, à l'appui des objectifs généraux du Gouvernement en matière de développement humain durable (DHD), de renforcement des capacités et de bonne gouvernance. Dans le cadre plus large du développement national, la contribution financière du PNUD, qui est modeste, joue un rôle de catalyseur. D'un point de vue stratégique, cependant, le PNUD fournit des services importants et apporte une contribution spécifique aux problèmes nombreux et complexes auxquels le Zimbabwe est confronté.

3. Immédiatement après la mise en œuvre du premier cadre de coopération, le Zimbabwe est tombé dans une crise économique qui a pesé lourdement sur les crédits affectés aux services sociaux de base. La situation a été encore aggravée par l'épidémie de VIH/sida. La détérioration de la situation sociale a accentué la pauvreté et eu un impact négatif sur le développement en général. Le rôle du PNUD n'en est devenu que plus important. Le PNUD entretient d'excellentes relations avec le pays-hôte dans ses activités de conseil, de plaidoyer et de médiation. L'examen a permis de constater que le PNUD est bien placé pour continuer de fournir au Zimbabwe une assistance technique efficace et de qualité par le biais de ses activités de plaidoyer en faveur de réformes de politique générale, en étroite consultation avec le Gouvernement. Il est indispensable que le PNUD continue d'aider à transformer le paysage économique, politique et social, en appuyant les initiatives nationales tendant à améliorer le fonctionnement de l'administration et les processus participatifs de planification du développement. Le PNUD réorientera son assistance dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et de la gestion du développement de façon à ce qu'elle cible de façon plus efficace l'évolution et l'aggravation de la situation sociale et de la pauvreté; pour cela, il mettra principalement l'accent sur les activités de plaidoyer en faveur de politiques favorables aux pauvres et sur la création d'un environnement propice à l'essor du secteur privé. Par le biais de ses activités de plaidoyer, de coordination et de médiation, le PNUD vise non seulement à renforcer ses relations de travail avec le Gouvernement et les bailleurs de fonds, mais aussi à mieux cibler ses interventions et à positionner stratégiquement son appui aux politiques du Gouvernement.

II. Le cadre de coopération de pays

4. Le cadre de coopération actuel représente un effort authentique et généralement efficace de coopération entre le PNUD et le Zimbabwe et apporte un concours modeste mais stratégique à plusieurs égards, au développement de ce pays. Son programme manifeste à quel point le Gouvernement zimbabwéen l'a fait sien et s'y est résolument engagé.

5. Il n'a pas été apporté de changement substantiel au cadre de coopération depuis son lancement. Cependant, en raison de la situation économique et sociale, l'accent a été mis plus directement sur la fourniture d'une assistance orientée vers la stabilisation macroéconomique et sur l'atténuation des conséquences des taux élevés de sida.

6. Le cadre de coopération avait correctement prévu l'importance qu'allait prendre la question de gouvernance, ce qui a conduit à une coopération efficace avec le Gouvernement. L'accent mis par le PNUD sur le développement participatif au niveau de la base s'est révélé entièrement justifié.

7. L'examen a fait ressortir qu'étant donné les nombreux autres problèmes urgents auxquels est confronté le Zimbabwe, le choix de la régénération de l'environnement comme l'un des trois domaines d'intervention privilégiée semble inadéquat, bien que le Gouvernement zimbabwéen considère que la protection de l'environnement soit une question importante.

III. Exécution du programme

8. Les domaines prioritaires retenus par le cadre de coopération sont : a) la gestion du développement; b) la lutte contre la pauvreté; c) la régénération de l'environnement; et d) les thèmes intersectoriels, qui comprennent la gouvernance, la condition des femmes et le VIH/sida. L'objectif total de mobilisation des ressources pour le cadre de coopération, que le tableau présenté en annexe au présent rapport fait ressortir à 26,2 millions de dollars, se répartit en 13,7 millions pour les ressources de base et 12,5 millions en autres ressources.

A. Gestion du développement

9. **Conclusions.** Pendant la période considérée, le Gouvernement zimbabwéen n'a pas mis en œuvre, ou n'a mis en œuvre que partiellement, les mesures de réforme économique énumérées dans le premier cadre de coopération, soit la réduction des dépenses, l'amélioration de la politique macroéconomique, l'analyse des dépenses publiques, la réforme de la fonction publique, la privatisation et la décentralisation. La situation qui en est résultée a été défavorable au succès de beaucoup d'activités financées par le PNUD. La conception de certains projets, qui faisaient porter l'effort sur des activités ponctuelles (cours de brève durée, tournées d'étude, équipement) au détriment d'un engagement dans la gestion stratégique du changement, a creusé encore plus le fossé entre les principes et l'action. Le PNUD a essayé de compenser l'absence de réforme en publiant des documents d'analyse des politiques et en participant à des séminaires de responsables de l'Administration et du Gouvernement où étaient débattues des questions de politique générale.

10. **Recommandations.** Le PNUD devrait axer ses interventions sur des politiques et des projets mettant l'accent sur la gestion stratégique du changement et sur la stabilité macroéconomique. Il devrait intensifier son plaidoyer en faveur d'une amélioration de la qualité de la gestion économique et financière du pays. Il devrait enfin prêter son concours à des projets permettant à la société civile de participer pleinement à la gestion du pays, comme il l'a fait en lançant au sein de la société civile une série de débats sur le budget annuel du Gouvernement.

11. **Mesures convenues.** Le concours du PNUD aux efforts faits sur le plan national pour intégrer des stratégies de réduction de la pauvreté dans le cadre macropolitique prendra la forme d'activités de plaidoyer en faveur des pauvres et d'un appui à des recherches en politique macroéconomique. Le PNUD apportera un appui à la gestion macroéconomique, au renforcement des capacités de certaines unités stratégiques du Gouvernement comme le Cabinet du Président, et enfin à la société en général, y compris en appuyant des réformes en matière constitutionnelle et de gouvernance. En collaboration avec le Gouvernement, le PNUD travaillera à renforcer les capacités des commissions indépendantes créées en conformité avec la constitution et ayant compétence en matière d'élections, de droits de l'homme, de la condition féminine et de lutte contre la corruption. Les activités du PNUD dans le domaine de la gouvernance au Zimbabwe devraient rester axées sur la nécessité d'encourager les organisations de la société civile à participer plus activement et plus ouvertement, dans le cadre du Forum national économique consultatif, aux consultations et au dialogue sur les grandes orientations de politique.

B. Lutte contre la pauvreté

12. **Conclusions.** Le programme de lutte contre la pauvreté a influencé la réforme des politiques en la matière grâce à la publication du rapport de l'enquête sur la pauvreté. En dressant une liste des zones les plus affectées par la pauvreté, cette enquête a permis au Gouvernement de se concentrer sur les districts les plus démunis plutôt que de disperser ses activités de lutte contre la pauvreté sur l'ensemble du territoire. C'est également sur la base des conclusions de l'enquête que le Programme national zimbabwéen de transformation économique et sociale a inclus la lutte contre la pauvreté parmi ses domaines prioritaires. Le Forum sur la pauvreté financé par le PNUD (et qui a réuni le Gouvernement, les bailleurs de fonds, le secteur privé et les organisations non gouvernementales) a joué un rôle significatif par l'influence qu'il a eue sur la politique gouvernementale de réduction de la pauvreté. En participant au financement de microprojets de développement communautaire, le programme de lutte contre la pauvreté a tenté avec un certain succès de créer des emplois dans un certain nombre de districts. Cependant, et bien que les activités du programme en matière de développement communautaire aient obtenu quelques succès, elles étaient trop dispersées pour avoir un impact significatif.

13. **Recommandations.** Il faudrait que le PNUD concentre encore plus ses efforts dans ce domaine. Le PNUD devrait consacrer une plus grande part de ses ressources à faire valoir l'importance d'une solide gestion financière, puisque celle-ci affecte la fourniture de services sociaux aux pauvres, et à souligner la nécessité de porter une attention particulière aux plus démunis. Le PNUD devrait appuyer la formulation de politiques économiques et sociales créatrices d'emplois et montrer le chemin par des actions novatrices capables d'atténuer les effets de l'instabilité économique.

14. **Mesures convenues.** La collaboration entre le PNUD et le Gouvernement dans la mise en œuvre du Plan national de lutte contre la pauvreté a commencé par une série de projets-pilotes qui ont donné une impression de dispersion. Par la suite, les efforts du PNUD dans ce domaine et ses activités de mobilisation des ressources se sont stabilisés. Le PNUD a obtenu 60 millions de dollars de la Banque mondiale pour le plan national de lutte contre la pauvreté. Ainsi que mentionné plus haut dans le chapitre II, le PNUD a réorienté ses efforts de lutte contre la pauvreté pour les faire porter sur des points stratégiques, et il s'est engagé dans des activités de suivi et de plaidoyer, dans le lancement d'un programme national de volontaires, dans des débats sur le budget et dans l'amélioration des prestations des services du Gouvernement dans les domaines concernés. La collaboration du PNUD au Zimbabwe avec le programme de formation à la gestion des entreprises et d'aide à leur création (EMPRETEC) et le programme MicroStart de microcrédit a produit des résultats quantifiables en matière de création d'emplois et a contribué à renforcer la capacité des institutions locales à étendre la couverture des services de microcrédit. Ce programme renforcera aussi la capacité des collectivités à mieux lutter contre la pauvreté en leur sein. Ceci permettrait également de faire face aux effets négatifs de l'ajustement structurel dans des secteurs ayant fait l'objet d'une évaluation.

C. Gestion et régénération de l'environnement

15. **Conclusions.** Le programme avait pour objectif de renforcer la capacité du Zimbabwe d'élaborer des plans et de prendre des mesures pour donner effet aux directives figurant dans Action 21 et dans les conventions sur l'environnement, tout en améliorant les modes de subsistance des populations et en contribuant à une réduction de la pauvreté. Aucune étude d'impact n'a été effectuée. Le PNUD procède actuellement à une évaluation du programme. Dans une certaine mesure, le programme a modestement amélioré les modes de subsistance et réduit la pauvreté dans certaines zones. D'après les données disponibles, il a également favorisé la coopération et les activités à l'échelon des collectivités locales, ce dont il y a lieu de se féliciter. Ce programme ne devrait pas être maintenu dans le prochain cadre de coopération de pays, dans la mesure où il est surtout inspiré par l'offre, les donateurs et le siège, plutôt que par la demande. Compte tenu de la diminution de ses ressources, le PNUD devrait définir ses activités essentiellement en fonction de la demande. Sans renoncer aux initiatives prises dans ce domaine, le PNUD devrait les intégrer à ses autres programmes sous forme de thèmes intersectoriels.

16. **Recommandations.** Ce programme ne devrait pas être reconduit en tant que tel. La plupart des projets créateurs d'emplois dans ce domaine devraient être transférés au programme de réduction de la pauvreté. Les questions écologiques devraient être considérées à l'avenir comme des questions intersectorielles.

17. **Mesures convenues.** Dans la mesure où, plus que tout autre pays africain, le Zimbabwe soutient les conventions internationales sur l'environnement, le PNUD entend lui apporter son appui dans le suivi desdites conventions et continuer de coordonner l'action des donateurs et de mobiliser les ressources nécessaires. Le PNUD continuera aussi d'appuyer les projets importants qui accordent la priorité aux méthodes participatives de gestion de l'environnement et de la terre, compte tenu des liens qui existent entre ces deux composantes et la pauvreté. En outre, les considérations écologiques deviendront des thèmes intersectoriels qui seront intégrés à tous les programmes.

D. VIH/sida

18. **Conclusions.** Le Zimbabwe présenterait le deuxième taux de séropositivité au VIH le plus élevé au monde. Les conséquences en sont catastrophiques pour l'ensemble des secteurs productifs, l'éducation, la formation et la santé publique. La campagne zimbabwéenne de lutte contre le VIH/sida ne bénéficie pas d'un traitement prioritaire et est surtout inspirée par les donateurs. La détérioration des services sociaux de base a fait empirer la situation. L'effet cumulé en est une aggravation des difficultés et de la pauvreté, principalement chez les femmes pauvres.

19. **Recommandations.** Le PNUD devrait jouer un rôle plus important de plaidoyer et d'orientation en ce qui concerne le VIH/sida et renforcer ses compétences internes dans le domaine des stratégies de lutte contre le sida en recrutant du personnel ou en assurant une formation spécialisée à son personnel. Il devrait également intégrer à ses programmes de réduction de la pauvreté des approches communautaires, permettant de lutter contre le VIH/sida tout en assurant la prestation de services sociaux et la création d'emplois. Le VIH/sida devrait être traité comme un domaine d'action prioritaire et non comme un thème intersectoriel comme ce fut le cas dans le dernier cadre de coopération de pays. Le PNUD a prêté son concours dans ce domaine en faisant campagne en faveur de l'élaboration d'une politique nationale de lutte contre le VIH/sida. Le système des Nations Unies dans son ensemble devrait mettre en œuvre des programmes communs dans ce domaine.

20. **Mesures concertées.** Le PNUD continuera de promouvoir résolument la lutte contre les conséquences désastreuses entraînées par le VIH/sida. En outre, compte tenu de l'intérêt manifesté par de nombreux donateurs, le VIH/sida a été retenu comme un domaine clef d'intervention de l'équipe de pays des Nations Unies. Le VIH/sida étant considéré comme une question multisectorielle au Zimbabwe, les différents organismes des Nations Unies prêteront leur concours dans leur domaine de spécialisation. Le PNUD appuiera les activités de coordination, d'élaboration des politiques gouvernementales et d'orientation. Par le biais du plaidoyer, il se propose d'influer sur les politiques définies dans ce domaine. Il évaluera, par ailleurs, les répercussions du sida sur le secteur économique et social, y compris dans les domaines de la diffusion de l'information et de l'éducation.

IV. Appui du PNUD au système des Nations Unies

21. **Conclusions.** Le bureau du PNUD au Zimbabwe a pleinement réussi à instaurer des liens de partenariat avec d'autres organisations représentées au sein de l'équipe de pays des Nations Unies, y compris les institutions de Bretton Woods, et avec des donateurs bilatéraux et des ONG internationales. L'équipe de pays a élaboré un document du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, qui préconise une meilleure intégration des activités de l'Organisation des Nations Unies dans le pays, tout en préservant des spécificités des différentes organisations. Cette démarche a considérablement renforcé l'adhésion des uns et des autres et a permis à chaque responsable de mieux connaître les programmes et les activités de ses collègues. Afin d'assurer une meilleure coordination et un partage des informations, on a créé un groupe d'appui interinstitutions qui devrait faciliter la collaboration dans les domaines de la programmation, du plaidoyer et des services administratifs. Grâce aux activités qu'il a menées en matière de réduction de la pauvreté, d'amélioration de la condition des femmes et de plaidoyer, et par l'intermédiaire du

Forum consultatif économique national, le PNUD a tissé des liens avec la société civile et la Banque mondiale et participe, avec celles-ci, à des groupes de travail et à des mécanismes de coordination avec les donateurs.

22. **Recommandations.** L'appui que le PNUD apporte à l'équipe de pays des Nations Unies est particulièrement appréciable et les changements opérés ont alimenté un sentiment d'appartenance à la famille des Nations Unies. Le rôle du coordonnateur résident est apprécié à sa juste valeur. Afin de consolider et d'améliorer ses résultats, l'équipe de pays évaluera les ressources mises à la disposition des bureaux en vue du financement des activités communes de plaidoyer, de formulation et d'exécution des politiques et initiatives de l'Organisation des Nations Unies. L'équipe de pays veillera aussi à ce que les règles et procédures des différents organismes soient harmonisées et ne compromettent pas la collaboration.

23. **Mesures convenues.** Le Gouvernement a désormais fait sien le Plan-cadre des Nations Unies pour le développement, et l'équipe de pays s'emploie à consolider son action selon plusieurs modalités : le renforcement de l'obligation de rendre des comptes, grâce à la mise en place d'un comité de suivi et d'évaluation, le lancement de programmes communs dans chaque domaine thématique du Plan-cadre, un premier projet étant consacré à la lutte contre le VIH/sida à l'échelon des districts, l'organisation de séminaires Organisation des Nations Unies/Gouvernement consacrés à l'examen de stratégies et de modalités d'action (deux séminaires ont déjà été organisés) et l'élaboration d'un plaidoyer commun sur les principales politiques gouvernementales.

Annexe

État financier récapitulatif

Pays : Zimbabwe

Période du cadre de coopération : 1997-1999

Période couverte par l'examen de pays : janvier 1997-août 1999

| <i>Ressources ordinaires</i> | <i>Montant affecté au cadre de coopération de pays^a (en milliers de dollars É.-U.)</i> | <i>Montant prévu pour la période considérée (en milliers de dollars É.-U.)</i> | <i>Montant estimatif des dépenses pour la période considérée (en milliers de dollars É.-U.)</i> |
|---|---|---|---|
| Report estimatif du CIP | 1 303 | 1 303 | 1 303 |
| MCARB 1.1.1 et | 11 882 | 8 911 | 10 132 |
| MCARB 1.1.2 (75 % du MCARB 1.1.1) | | | |
| MCARB 1.1.3 | – | 100 | 100 |
| Autres ressources (CTPD) | – | 230 | 190 |
| AEPP/AST | 566 | 425 | 630 |
| Total partiel | 13 751 | 10 969 | 12 355 |
| <i>Autres ressources</i> | <i>Objectifs pour le cadre de coopération (en milliers de dollars É.-U.)</i> | <i>Montant mobilisé pour la période considérée (en milliers de dollars É.-U.)</i> | <i>Montant estimatif des dépenses pour la période considérée (en milliers de dollars É.-U.)</i> |
| Participation du Gouvernement aux coûts | 1 778 | 709 | 630 |
| Participation de tierces parties aux coûts | 2 667 | 4 761 | 2 728 |
| Fond pour la promotion du développement durable | | | |
| Fonds pour l'environnement mondial | – | 173 | 121 |
| Protocole de Montréal | 3 556 | 2 667 | 2 371 |
| Fonds, fonds d'affectation spéciale et autres sources | | | |
| Fonds des pays nordiques | 3 556 | 674 | 599 |
| Fonds du Japon | 444 | – | – |
| Fonds d'affectation spéciale du PNUD | – | 37 | 33 |
| CNUCED | – | 50 | 35 |
| UNSO | 471 | 500 | 350 |
| Autres | – | 2 207 | 1 542 |
| Total partiel | 12 472 | 11 778 | 8 409 |
| Total général | 26 223 | 22 747 | 20 764 |

^a Au prorata pour la période considérée.