



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

Distr. générale
4 mai 2000
Français
Original: anglais

Session annuelle de 2000

13-23 juin 2000, Genève

Point 1 de l'ordre du jour provisoire

Rapport annuel de l'Administrateur pour 1999

Rapport annuel axé sur les résultats

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Avant-propos de l'Administrateur		3
Introduction	1-8	5
Première partie. Contexte général		
I. Défis et perspectives : le cadre de résultats stratégiques et le plan de financement pluriannuel en usage au PNUD	9-22	7
II. Le choix des objectifs : le cadre de résultats stratégiques et les objectifs mondiaux du PNUD	23-32	10
Deuxième partie. Analyse de l'exécution du programme		
III. Aperçu	33-54	14
IV. Analyse par objectif	55-176	22
A. Environnement propice au développement humain	55-77	22
B. Élimination de la pauvreté et moyens d'existence durables	78-98	31
C. Environnement et ressources naturelles	99-120	39
D. Parité entre les sexes et promotion de la femme	121-137	48
E. Situations spéciales en matière de développement	138-159	57
F. Appui du PNUD à l'Organisation des Nations Unies	160-176	65

V.	Analyse détaillée par sous-objectif	177–241	75
A.	Objectif 1 : Un environnement propice à un développement humain durable	177–200	75
	Sous-objectif 2 : Renforcer la capacité de gouvernance des institutions clefs aux fins d'un développement centré sur l'homme et promouvoir la cohésion sociale		
B.	Objectif 2 : Élimination de la pauvreté et moyens d'existence durables	201–224	83
	Sous-objectif 1 : Promouvoir un développement axé sur la lutte contre la pauvreté et diminuer la vulnérabilité		
C.	Objectif 6 : Appui du PNUD à l'Organisation des Nations Unies	225–241	92
	Sous-objectif 1 : Assurer un suivi efficace et intégré des conférences mondiales des Nations Unies dans le contexte du développement humain durable		
VI.	Présentation de rapports financiers	242–248	99
VII.	Conclusion et prochaines étapes.	249–259	104
Annexes			
I.	Note technique relative à la méthodologie sur laquelle repose le RAAR		107
II.	Indicateurs de situation		112
III.	Cadre révisé de résultats stratégiques		121

Avant-propos de l'Administrateur

Ces dernières années, nous avons assisté à la formation progressive d'un consensus sur les objectifs internationaux de développement, comme le montrent les accords novateurs conclus lors des différentes conférences des Nations Unies. Le Secrétaire général a proposé que l'Assemblée du millénaire fasse siens ces objectifs. L'année prochaine, des efforts tout aussi concertés seront entrepris pour traduire les nouveaux objectifs en résultats concrets, aux niveaux national, régional et mondial. Le PNUD a activement contribué à la création du consensus mondial sur le développement en faveur des pauvres. Il est maintenant, comme le montre le présent rapport, plus résolu que jamais à obtenir des résultats concrets.

Le premier Rapport annuel axé sur les résultats constitue pour le PNUD une grande avancée, à deux titres.

Premièrement, le rapport propose des solutions pour la gestion efficace de l'aide multilatérale. Il tente de répondre à la question « pourquoi financer une assistance multilatérale? » en définissant très précisément ce qui fait la valeur ajoutée du PNUD en tant que principal acteur du système des Nations Unies. Le Rapport annuel axé sur les résultats place le PNUD parmi les quelques organismes de développement qui sont à même d'examiner, d'analyser et de présenter l'ensemble de leur action en se fondant sur la réalité du terrain, sur des données empiriques et vérifiables tirées de l'expérience pratique. Il illustre concrètement dans quelle mesure, dans quels domaines et par quels moyens le PNUD contribue à renforcer les services sociaux et les structures. Il aidera l'organisation à expliquer son action, preuves à l'appui, ce qui lui permettra de nouer un dialogue approfondi avec les parties prenantes. En outre, le Rapport annuel axé sur les résultats et le cadre pluriannuel de financement, dont il fait partie, devraient contribuer à garantir l'avenir du PNUD à une époque où les résultats deviennent le principal critère pour attirer les ressources.

Deuxièmement, et c'est tout aussi important, cet outil donnera un nouvel élan à l'orientation stratégique du PNUD. Il présente l'analyse la plus complète jamais entreprise des résultats de l'organisation. La richesse des informations qu'il fournit aidera les responsables du PNUD à utiliser au mieux les atouts, les ressources et les produits de l'organisation pour répondre aux besoins prioritaires de développement à une époque en mutation constante. Le Rapport annuel axé sur les résultats fonde nos plans d'action sur une analyse empirique des activités à fort et faible potentiel, ce qui permet de décider dans quels domaines l'organisation devrait s'investir et dans lesquels elle devrait laisser la main.

Le Rapport annuel axé sur les résultats confirme que les sommes consacrées au développement par l'intermédiaire du PNUD contribuent à faire progresser les pays en développement vers la réalisation d'objectifs essentiels dans des contextes très variés. Au-delà de ces différences, dans toutes les régions et pour la plupart des objectifs de l'organisation, la diversité et la portée des résultats obtenus sont instructives et encourageantes. Dans les domaines prioritaires du PNUD, à savoir l'élaboration des politiques, le renforcement des institutions et le plaidoyer, l'organisation prend de plus en plus d'importance, même si cette évolution suppose encore de nouvelles mesures de renforcement. Le PNUD se consacre de plus en plus à certaines grandes questions d'actualité comme la promotion de stratégies de réduction de la pauvreté, la mise en place de cadres juridiques et réglementaires transparents et efficaces, le renforcement des capacités en matière de réforme judiciaire,

la défense et la promotion des droits de l'homme et l'autonomisation des communautés et de la société civile. Dans ces domaines comme dans d'autres, le rapport décrit les changements institutionnels et les changements d'orientation qui découlent de l'engagement du PNUD. Ce faisant, il met en lumière la manière dont le PNUD, par sa présence dans les pays et sa position unique de conseiller impartial et digne de confiance, réunit les gouvernements et les autres acteurs du développement dans le cadre d'activités à grande démultiplication.

Le rapport fournit des conseils précieux qui guideront les travaux futurs de l'organisation, et donne des idées concrètes pour renforcer l'administration des programmes à différents niveaux. Il permet aussi de définir plus clairement quelles activités doivent être arrêtées ou liées plus étroitement aux changements d'orientation nationaux car elles n'ont pas un impact suffisant par rapport aux ressources limitées du PNUD et ne mettent pas à profit ses fonctions de conseil. Ces idées sont examinées en détail dans le rapport, qui permet, entre autres, de tirer des conclusions quant à la participation massive du PNUD à des petits projets aux objectifs limités. Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, l'organisation consacre deux fois plus de ressources à l'aide directe aux communautés pauvres et autres groupes vulnérables qu'à l'appui des changements d'orientation nationaux. Les bénéfices humains sont énormes mais, trop souvent, l'aide aux projets de lutte contre la pauvreté et l'appui aux politiques ne se rejoignent pas dans un effort synergique. On passe à côté des possibilités de lier les microprojets de réduction de la pauvreté aux changements d'orientation nationaux et de l'effet multiplicateur qui pourrait en résulter. Les projets qui ne sont pas assez étroitement liés aux politiques ou qui s'en sont éloignés devraient soit être recentrés grâce au renforcement des partenariats avec des acteurs en amont, soit être supprimés. Cela doit être une de nos priorités pour nos futurs travaux.

Les auteurs du présent rapport soulignent que la gestion axée sur les résultats consiste essentiellement à apprendre au fur et à mesure. Pour cette raison et, en partie, à cause de l'adoption exceptionnellement rapide de la gestion axée sur les résultats par le PNUD, le Rapport annuel axé sur les résultats est un travail en évolution constante. Comme le montre l'analyse, il est essentiel de garantir le niveau de financement stable proposé dans le plan de financement pluriannuel pour améliorer l'obligation redditionnelle en matière de résultats et pour renforcer la capacité du PNUD de concevoir et de gérer des programmes et des partenariats valorisants. Il est indispensable que, tant du point de vue de la méthodologie que des priorités de fond, le travail novateur commencé ces derniers temps se poursuive.

J'ai annoncé clairement, dans plusieurs déclarations, que je n'avais pas l'intention de laisser la crise financière actuelle me détourner du type de réformes que représentent le plan de financement pluriannuel, le Rapport annuel axé sur les résultats et les plans d'action. Parallèlement, il me faut souligner une nouvelle fois que le rétablissement du PNUD repose sur un contrat conclu de bonne foi. Ce doit être un effort mutuel : les résultats et les ressources vont de pair. Les efforts faits pour faire définitivement adopter à l'organisation de bonnes pratiques de gestion des résultats risquent de piétiner à moins de disposer de ressources de base suffisantes pour atteindre les résultats qui sont maintenant à notre portée.

Nous ne pouvons pas laisser les possibilités qu'évoque le présent rapport nous échapper. Il nous faut au contraire les exploiter pour faire progresser le programme de réforme.

I. Introduction

1. L'élaboration et la présentation du Rapport annuel axé sur les résultats de 1999 représentent une étape essentielle de l'exécution du contrat conclu avec le Conseil d'administration lorsqu'il a approuvé le cadre pluriannuel de financement à sa troisième session ordinaire en 1999. Ce cadre offre un nouveau mécanisme de financement destiné à favoriser un dialogue plus transparent sur le financement et, par des annonces de contribution pluriannuelles, à collecter davantage de ressources et à accroître la prévisibilité.

2. Sur la base des résultats mis en évidence dans le plan de financement pluriannuel, le Rapport annuel axé sur les résultats analyse systématiquement les résultats atteints et montre comment ces résultats s'articulent par rapport aux objectifs et aux sous-objectifs de l'organisation. Les cadres de résultats stratégiques sont devenus un outil de gestion essentiel permettant au PNUD de rendre compte des résultats obtenus et de les améliorer.

3. L'analyse présentée dans le Rapport annuel axé sur les résultats propose, pour la première fois dans l'histoire du PNUD, une vue d'ensemble du travail de l'organisation. Elle lui offre pour la première fois la possibilité d'affiner son action et d'utiliser au mieux ses atouts pour offrir à ses clients, les pays bénéficiaires de programmes, des services en matière de développement.

4. Le plan de financement pluriannuel couvre la période 2000-2003. Le présent Rapport annuel axé sur les résultats, le premier de son espèce, n'est qu'un début mais d'ores et déjà il est précieux en ce qu'il offre la possibilité d'évaluer et d'améliorer l'application au PNUD de la gestion axée sur les résultats. En donnant une vision complète des résultats obtenus, il permet en particulier de définir plus facilement les problèmes et les défis à relever de manière à répondre aux préoccupations concrètes de l'organisation, en particulier des bureaux extérieurs.

5. Le Rapport annuel axé sur les résultats de 1999 paraît à un moment critique de l'histoire de l'organisation. Il paraît alors que la diminution des ressources ordinaires, amorcée il y a six ans, rend de plus en plus impératif d'appliquer pleinement le contrat que suppose le plan de financement pluriannuel, et alors que le projet de l'Administrateur, présenté dans son Plan d'action soumis au Conseil d'administration en janvier 2000, offre la possibilité d'accélérer et d'approfondir l'application de la gestion axée sur les résultats au PNUD. Le Rapport annuel axé sur les résultats répond donc à un objectif stratégique et représente une tentative pour faire mieux correspondre les travaux actuels et futurs de l'organisation avec le projet de l'Administrateur. Puisque environ 40 cadres de coopération de pays prennent fin en 2000, il offre également la possibilité d'indiquer très tôt et clairement quelle sera l'orientation de la programmation future de l'organisation en se fondant sur l'expérience concrète au niveau des pays.

6. On aura compris que le rapport annuel est à la fois un document d'analyse des résultats et un document stratégique. L'élaboration de ce rapport a été particulièrement instructive. En examinant en détail les résultats et les ressources du PNUD, le rapport permet à l'organisation de définir ses atouts et de recenser les problèmes à résoudre de manière à améliorer ses résultats. Les possibilités sont multiples. Par exemple, en examinant les pays concernés par l'action en matière de VIH/sida, le

rapport permet au PNUD de recenser et de promouvoir différentes connaissances et pratiques pour la coopération Sud-Sud. En tentant de comprendre pourquoi les informations sur les femmes restent insuffisantes, il force l'organisation à rechercher des liens spécifiques avec les autres domaines qui déterminent si le contexte est favorable au développement humain durable et à l'élimination de la pauvreté. Enfin, l'analyse présentée dans le rapport fournit une base concrète pour le recensement des domaines pour lesquels les résultats sont faibles et des activités que le PNUD cessera d'appuyer.

7. Le Rapport annuel axé sur les résultats représente un effort pour aller au-delà de l'anecdotique, en mettant l'accent non seulement sur les résultats mais sur le meilleur moyen de les mesurer. En examinant les produits, il tente de répondre aux questions de base que posent les contribuables aux organismes d'aide : quelle est leur valeur ajoutée et en quoi améliorent-ils la vie des habitants des pays en développement?

8. Il convient de souligner que la mise en place de la gestion axée sur les résultats prend du temps. L'expérience des autres organismes laisse à penser qu'il faut au moins quatre ou cinq ans avant que ce mode de gestion ne fasse véritablement partie de la culture de l'organisation. Elle suppose un effort concerté et résolu de la part de tous et un véritable engagement de la part de la direction. Depuis son introduction au PNUD, des progrès sensibles ont été accomplis en très peu de temps. Le système des cadres de résultats stratégiques et du plan de financement pluriannuel a été élaboré et mis en place au cours des deux dernières années. Le plan de financement pluriannuel lui-même n'a été présenté au Conseil d'administration qu'en septembre 1999. Si cette rapidité a ses avantages, elle présente aussi des inconvénients. Les délais accordés aux bureaux de pays pour intérioriser le principe des cadres de résultats stratégiques et pour élaborer leur propre Rapport annuel axé sur les résultats étaient nettement insuffisants. De même, les bureaux régionaux et les services centraux n'ont eu que très peu de temps pour analyser les rapports. Il est essentiel de renforcer la formation et l'appui direct pour bien ancrer l'utilisation des nouveaux concepts et guider le choix d'indicateurs appropriés. Cela dit, malgré les progrès réalisés, il est difficile de savoir quand, alors qu'elle ne dispose pas des ressources nécessaires, l'organisation pourra atteindre les résultats prévus dans le plan de financement pluriannuel. Rendre compte de l'amélioration des résultats ne peut suffire à démontrer véritablement la raison d'être et l'importance de l'organisation.

Première partie

Contexte général

I. Défis et perspectives : le cadre de résultats stratégiques et le plan de financement pluriannuel en usage au PNUD

9. Pour comparer les systèmes de gestion axés sur les résultats, une distinction doit être faite entre la gestion *en fonction* des résultats déjà obtenus et la gestion *en vue* de résultats. La première formule met l'accent sur la responsabilisation et la vérification externe et la seconde sur la planification efficace des travaux, l'évaluation des résultats et l'aptitude de l'organisation à tirer des enseignements de ses interventions. En introduisant le principe de la gestion axée sur les résultats, le PNUD s'est délibérément engagé à aider les administrateurs à mieux gérer, à faire évoluer la culture de gestion, à favoriser l'adoption d'une orientation stratégique et à promouvoir des modes d'exécution plus rentables. Le renforcement de la vérification externe constitue certes un atout majeur, mais malgré tout secondaire.

10. La principale nouveauté, pour les travaux en cours ou en projet du PNUD, c'est que désormais, l'accent est mis sur les réalisations et que l'on s'efforce de mesurer et d'évaluer les progrès effectifs accomplis en matière de développement et de déterminer dans la mesure du possible la contribution que le PNUD a pu y apporter. Cet exercice est bien plus difficile que le simple examen du taux de réussite des projets appuyés directement par le PNUD. En effet, en s'inspirant des expériences accumulées par d'autres organisations, en se polarisant uniquement sur les projets, on peut s'exposer à des distorsions, étant donné que les administrateurs ont des chances d'éviter les projets risqués et novateurs au profit de formules éprouvées. En outre, comme le souligne le plan de financement pluriannuel, les points forts traditionnels du PNUD – plaidoyer, concertation et présence sur le terrain – se rattachent précisément au type d'interventions légères qui contribuent pour une large part à l'essor du développement. D'où la nécessité de prendre en compte la totalité des apports fournis, afin de refléter l'ensemble de la stratégie opérationnelle du PNUD, à savoir non seulement les projets et les programmes mais aussi les activités de consultation et d'appui fournies directement par les bureaux de pays du Programme.

11. Cet accent mis sur les réalisations renforce la thèse soutenue dans l'important document publié par la Banque mondiale sous le titre *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why* (1998), qui préconise l'abandon des approches normalisées axées sur les projets au profit de la concertation et de la création de partenariats autour de la politique générale à suivre et des évolutions souhaitées en matière de développement. La priorité donnée aux réalisations fait également ressortir le rôle clef que le contrôle et l'évaluation peuvent jouer en faveur d'une progression effective du développement. En effet, les projets peuvent réussir mais avoir peu d'impact à long terme. En procédant à une étude et à une évaluation minutieuses, on peut recueillir une masse de connaissances sur laquelle s'appuyer pour promouvoir en toute circonstance un programme élargi de réforme et d'essor du développement. D'où l'importance qu'il y a à déterminer ce qui marche et ce qui ne marche pas au niveau macroéconomique ou par domaine thématique. La mise à l'épreuve des approches les plus novatrices constitue une part essentielle des investissements requis en matière de recueil et de partage de connaissances. La mise en commun des connaissances doit être perçue comme un aspect important du partenariat.

12. Ceci étant dit, le Rapport annuel axé sur les résultats (RAAR) pour 1999 tire d'importants constats quant aux résultats obtenus. L'établissement du RAAR s'est caractérisé par la mobilisation rapide et enthousiaste des bureaux de pays qui ont fourni les données utiles à la préparation du rapport axé sur les résultats à l'échelle de l'organisation. Comme on pouvait s'y attendre, dans le cadre de ce processus, les bureaux de pays ont posé beaucoup de questions sur la méthodologie générale de la gestion axée sur les résultats. Des leçons importantes ont été tirées de ces échanges directs avec les bureaux et de l'examen des RAAR qu'ils ont présentés, lesquels ont montré clairement la nécessité de renforcer la formation et d'affiner les modalités de la gestion axée sur les résultats.

13. Ce premier cycle a fait ressortir en particulier le rôle crucial joué par les indicateurs qui sont l'un des éléments clefs de ce type de gestion. Le recours systématique à des indicateurs au PNUD constitue un pas important en faveur de la responsabilisation vis-à-vis des résultats obtenus. Comme indiqué dans le plan de financement pluriannuel, trois types d'indicateurs ont été conçus : a) des indicateurs de situation, comme l'indicateur de pauvreté humaine, pour suivre les progrès du développement à l'échelle mondiale et nationale; b) des indicateurs génériques pour mesurer les résultats de l'institution, par exemple le nombre de pays qui satisfont aux objectifs fixés (qui sont énumérés dans les cadres de résultats stratégiques; et c) des indicateurs de produits/réalisations pour aider les bureaux de pays à mesurer les progrès accomplis en direction des résultats escomptés.

14. On n'a pas encore entièrement tenu compte des indicateurs de situation dans le rapport pour cette année. Leur rôle et leur contribution au système général de la gestion axée sur les résultats devront être modulés afin qu'ils soient plus faciles à manier et mieux adaptés aux domaines d'intervention du PNUD (voir annexe II). Conformément à l'accord conclu avec le Conseil d'administration, on n'a demandé de rapports sur les indicateurs génériques que pour les trois sous-objectifs soumis à un examen détaillé. Bien que les données fournies aient été satisfaisantes et aient offert de précieuses indications, il semble nécessaire de revoir le nombre et l'objet des indicateurs génériques en usage. Plutôt que d'apparier chaque réalisation avec un seul indicateur générique, on devrait viser à terme à faire intervenir tous les indicateurs au niveau des sous-objectifs afin de suivre la progression de deux composantes fondamentales : premièrement, l'évolution des conditions dont dépend le développement à l'échelle des pays et deuxièmement, la contribution apportée par le PNUD à cet égard. Enfin, le premier Rapport annuel axé sur les résultats cite des cas où des indicateurs ont été utilisés avec succès par des pays pour étayer et quantifier les progrès accomplis à leur échelle. Bien que la qualité des indicateurs et l'usage qui en est fait soient très variables, le PNUD estime avoir recueilli, par le biais d'un certain nombre de bureaux de pays, la masse critique de meilleures pratiques dont il a besoin pour améliorer et étendre l'usage des indicateurs.

15. Dans le cadre de la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats, le deuxième domaine dans lequel le PNUD entend se mobiliser est la création de partenariats. Mettre l'accent sur les réalisations, c'est souligner par essence qu'aucun organisme ou acteur du développement ne peut produire à lui seul les résultats escomptés, et que les partenariats forgés par le PNUD et les investissements qu'il y consacre sont indispensables à tout progrès véritable. Force est de constater, toutefois, que le rôle joué par le partenariat n'a pas été suffisamment évoqué dans les rapports axés sur les résultats reçus des bureaux de pays et que même dans les cas où cet aspect est traité à fond, le propos reste général, alors qu'il aurait fallu

s'appuyer sur des réalisations concrètes et décrire le rôle dévolu au PNUD au sein des partenariats créés pour l'occasion.

Méthode utilisée pour l'établissement du rapport axé sur les résultats

16. Pour son premier exercice d'examen des rapports axés sur les résultats, le PNUD n'avait aucune expérience préalable et disposait de délais très serrés. Cette tâche a donc posé un certain nombre de difficultés.

17. **Mesure des progrès accomplis.** Afin d'évaluer les résultats très divers présentés dans les rapports axés sur les résultats, il fallait trouver un baromètre à la fois simple et pratique. L'instrument de mesure adopté devait permettre d'évaluer les progrès en fonction des réalisations escomptées figurant dans les cadres de résultats stratégiques. En suivant cette méthode, on devait parvenir à des évaluations comparables d'un pays ou d'une région à l'autre, et par domaine thématique. En effet, ce sont les données comparatives qui sont souvent les plus utiles aux gestionnaires.

18. La méthode adoptée pour mesurer les progrès exprime le nombre de réalisations escomptées pour lesquels des progrès ont été enregistrés par les bureaux de pays en pourcentage du nombre total de réalisations escomptées figurant dans le cadre de résultats stratégiques. Les pourcentages ainsi obtenus sont ensuite additionnés au niveau des domaines d'intervention stratégiques, des sous-objectifs et des objectifs. Comme pour le plan de financement pluriannuel, par résultats on entend à la fois les produits et les réalisations. Il a été décidé que les résultats présentés par les bureaux de pays ne seraient comptabilisés parmi les résultats de l'organisation que s'ils étaient conformes aux domaines d'intervention stratégiques de son cadre de résultats stratégiques, et que les progrès seraient évalués en fonction des indicateurs à l'échelle des pays. On peut citer comme exemples de progrès au titre des réalisations la participation élevée de la population aux élections générales et la réorientation des dépenses publiques en faveur des secteurs sociaux, et de progrès au titre des produits le nombre d'agents électoraux formés et l'établissement d'un rapport sur la formule 20/20.

19. **Limites des données recueillies.** Parmi les problèmes les plus courants figurent la qualité inégale des rapports et, parfois, l'attribution discutable des résultats. On a pu remédier à ce handicap, dans une certaine mesure, en vérifiant par recoupement les données du rapport axé sur les résultats, en particulier du descriptif. On a également demandé des informations supplémentaires aux bureaux régionaux et au Bureau des politiques de développement. Pour assurer la concordance de toutes ces données, il a fallu faire certaines vérifications. Les mises à jour successives des progrès réalisés ont été rapprochées des états de réalisations et de produits extraits des cadres de résultats stratégiques. On a attribué les produits obtenus à l'aide fournie par le PNUD mais pour les réalisations, il n'y a eu attribution que si l'on constatait une solide articulation entre réalisations et produits, si des preuves supplémentaires figuraient dans le rapport axé sur les résultats et, chaque fois que possible, si le rôle joué par le PNUD au sein des partenariats le justifiait. Cette méthode va au-delà de l'auto-évaluation dans la mesure où elle exige qu'un rapport détaillé soit établi en fonction d'indicateurs et que les bureaux régionaux et le Bureau des politiques de

développement procèdent à des vérifications croisées. On n'a défini de tendances générales que dans les cas où les calculs ne posaient pas de difficultés. Et dans tous les cas de figure, il a été indispensable de faire régulièrement le point auprès des bureaux régionaux et du Bureau des politiques de développement pour vérifier les données et leur interprétation par recoupements.

20. Bien que cette méthode soit encore en gestation, les conclusions auxquelles elle permet d'aboutir semblent suffisamment solides pour autoriser d'utiles comparaisons. Le problème inhérent à tout processus de gestion axée sur les résultats, c'est la difficulté qu'il y a à établir une étude comparative à même de décrire des réalités extrêmement complexes dans un document assez concis. Les difficultés relatives à la qualité des rapports, aux jugements qualitatifs et au recueil et à la hiérarchisation des résultats sont inévitables. Si certaines d'entre elles peuvent être contournées, d'autres ont été minimisées lors de l'exercice en cours et d'autres seront prises en compte dans les versions futures de la méthode. Les aspects techniques de la méthode d'établissement du rapport axé sur les résultats sont expliqués à l'annexe I.

21. Pour autant que l'examen des résultats, dans l'ensemble, vise à déterminer le degré de réussite des bureaux de pays, on s'est également efforcé de vérifier les constatations et les tendances nouvelles compte tenu des résultats recherchés par les programmes régionaux et mondiaux. Dans le prochain rapport axé sur les résultats, il faudra aussi évaluer de manière plus systématique les résultats des programmes régionaux et mondiaux.

22. La gestion axée sur les résultats reste un exemple d'apprentissage par la pratique. Ainsi, l'étude du rapport axé sur les résultats confirme la nécessité de mieux cibler le cadre de résultats stratégiques. L'annexe III présente une première proposition de rationalisation de ce cadre. À l'avenir, il faudra davantage s'attacher à recenser tous les liens existant entre les divers objectifs des cadres de résultats stratégiques, l'un des exemples les plus évidents étant la problématique hommes-femmes. Des investissements considérables en temps et en énergie seront nécessaires pour appliquer les enseignements tirés de cet exercice dans une deuxième génération d'instruments afin que le processus du cadre de résultats stratégiques/plan de financement pluriannuel puisse peu à peu remplir plus efficacement le rôle qui lui a été assigné de principal instrument de gestion du PNUD.

II. Le choix des objectifs : le cadre de résultats stratégiques et les objectifs mondiaux du PNUD

23. Le cadre de résultats stratégiques du PNUD est expressément conçu pour rendre manifeste le lien entre les buts de l'organisation et le Nouvel Ordre du jour mondial pour le développement, qui vise surtout une très nette amélioration du développement humain. Cet ensemble de résultats escomptés à long terme figure dans les recommandations des grandes conférences des Nations Unies et du plan d'action commun exposé dans le document établi par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD de l'OCDE) sous le titre *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* (1996). En 1998, ces buts ont été entérinés par le Conseil économique et social

dans sa résolution 1998/44 et ont constitué la base, la même année, d'une importante déclaration d'engagement du Comité administratif de coordination (CAC) en faveur des mesures visant à éliminer la pauvreté (en partenariat avec d'autres entités, notamment des organismes des Nations Unies).

24. La réduction de la pauvreté est bien l'objectif stratégique premier du PNUD; le principal moyen qu'il utilise à cette fin consiste à promouvoir des politiques et l'adoption de législations compatibles avec sa propre conception du développement humain durable. Le développement humain durable et la réduction de la pauvreté sont en effet étroitement liés. Le PNUD approuve donc l'objectif commun aux Nations Unies et au CAD de l'OCDE, consistant à réduire la proportion de personnes vivant dans la misère de 50 % d'ici à 2015; le PNUD va plus loin, cependant, en soulignant que la pauvreté doit être appréhendée dans ses aspects complexes et multiples. C'est pourquoi son but est d'éliminer la misère et de réduire très fortement la pauvreté en général. La place essentielle donnée au développement humain durable atteste l'importance, pour les générations présentes et futures, d'un épanouissement du potentiel de l'individu.

25. Cela confère à l'aide un rôle nouveau. La coopération pour le développement est maintenant intrinsèquement conçue pour transmettre des connaissances et pour créer ce qu'on appelle le « capital social et organisationnel ». Les autorités et les institutions nationales doivent maîtriser et contrôler le développement de leur pays. Les modèles de développement et les différentes expériences du développement, pour bien intentionnés qu'ils soient, ne sauraient être imposés de l'extérieur. Dans cet esprit, le rôle des Nations Unies et celui du PNUD en particulier, en sa qualité de principal organisme opérationnel de développement des Nations Unies, acquièrent une importance plus grande encore en raison de leur présence établie de longue date dans les pays en développement et des relations de confiance nouées au fil du temps.

26. Comme il est indiqué dans le document relatif au plan de financement pluriannuel, le PNUD, s'appuyant sur les caractéristiques de chaque pays, travaille principalement comme « facilitateur, catalyseur, conseiller et partenaire ». Ces rôles donnent de bons résultats, renforcent le contrôle national des programmes et le capital social et organisationnel, conditions essentielles de l'accélération du progrès économique et social. Et la confiance qu'inspire le PNUD et sa présence sur place lui permettent d'être un lieu essentiel dans le transfert des connaissances et dans l'expression des grands accords mondiaux sous forme de stratégies nationales de changement allant dans le sens du développement.

27. Le PNUD a retenu des objectifs spécifiques dans six grands domaines d'intérêt pour lui, indiqués à l'encadré 1.

Encadré 1

Les objectifs retenus dans les six grands domaines d'intérêt

Objectif 1	Créer un environnement propice au développement humain durable
Objectif 2	Éliminer la misère et réduire très nettement la pauvreté
Objectif 3	Protéger et régénérer l'environnement mondial et les ressources naturelles pour assurer un développement humain durable
Objectif 4	Réaliser la parité hommes-femmes et faire progresser la condition de la femme, en particulier par sa propre émancipation
Objectif 5	Prévenir ou réduire l'incidence des situations d'urgence complexes et des catastrophes naturelles, environnementales, technologiques et causées par les activités humaines, et accélérer le processus de reprise durable
Objectif 6	Fournir un appui efficace du PNUD à la réalisation de l'Ordre du jour des Nations Unies pour le développement

28. Quand l'un de ces domaines d'intérêt a déjà fait l'objet d'une grande conférence internationale, le PNUD a intégré, dans son cadre de résultats, les principales préoccupations que ces conférences ont exprimées. Plus précisément, les grandes conférences en question sont la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, la Conférence des Nations Unies sur la population et le développement, le Sommet mondial pour le développement social, la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, le Sommet mondial de l'alimentation et la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Quant à l'objectif 5, un lien est établi avec la Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr. Les indicateurs de situation sont empruntés, autant que possible, à l'ensemble d'indicateurs courants que reconnaît la communauté internationale.

29. Ces six objectifs ne sont pas, bien entendu, propres au PNUD, puisque beaucoup d'autres organismes les ont adoptés. Pour le PNUD, ils sont le signe d'une volonté de prendre l'initiative, de faire partie d'une action coordonnée à l'échelle mondiale afin de progresser dans ces domaines. Au niveau des sous-objectifs, on s'efforce de définir les domaines où le PNUD dispose d'atouts, en raison de sa neutralité, de sa présence dans tous les pays en développement et de la place qu'il donne au développement humain, et en fonction aussi du rôle des autres partenaires.

30. Les progrès accomplis par le PNUD au regard de ces six objectifs doivent être mesurés en fonction des problèmes de développement aux niveaux régional et national. Des indicateurs de situation servent à suivre et à analyser le développement et sa problématique. On trouvera à l'annexe II une analyse, encore incomplète, des données décrivant la situation actuelle.

31. Quelles sont les implications de ces objectifs pour le PNUD et pour le type d'aide qu'il offre? Dans une étude importante, intitulée *Attaining the International Development Targets: Will Growth be Enough?* (L. Hanmer et F. Naschold, Overseas Development Institute, Londres, 2000), les auteurs s'efforcent d'examiner ce qu'impliquent les taux de croissance nécessaires pour atteindre l'objectif international d'une réduction de moitié de la misère en 2015. Les auteurs soulignent que réduire de moitié l'incidence de la misère est possible, mais il faut pour cela mettre en oeuvre des politiques de réduction des inégalités. En d'autres termes, des taux de croissance très ambitieux de 10 % environ sont nécessaires. En outre, pour réduire l'inégalité, il faut modifier les politiques suivies dans beaucoup de pays, en particulier en Afrique subsaharienne et en Amérique latine, de façon que la croissance serve réellement les pauvres.

32. Conformément à son mandat en matière de développement humain durable, le PNUD encourage non seulement la croissance mais aussi la croissance dans l'équité. Ce message a d'importantes conséquences pour le PNUD qui cherche à définir son avantage comparatif et à fournir des produits et des services spécifiques. Une analyse plus complète de la performance du PNUD oblige donc à porter un jugement à trois niveaux : a) Comment son action contribue-t-elle à la solution des grands problèmes de développement? b) Comment, en tant qu'organisation, peut-il tirer parti de ses atouts? et c) Les produits et services fournis par le PNUD sont-ils adaptés à sa mission centrale en matière de développement humain durable?

Deuxième partie

Analyse de l'exécution du programme

III. Aperçu

33. L'analyse de l'exécution du programme, réalisée en vue de la rédaction du rapport annuel de 1999 axé sur les résultats, est présentée en trois parties : la première examine la performance et analyse les tendances des résultats obtenus au regard des six objectifs couverts par le plan de financement pluriannuel. Le septième objectif qui a trait aux questions de gestion a été rebaptisé plan d'action de l'Administrateur pour 2000-2003 (DP/2000/8) et est présenté au Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 2000. La deuxième partie couvre les trois sous-objectifs choisis en vue d'une analyse plus détaillée, et la troisième présente une mise à jour du cadre intégré d'allocation des ressources, qui comporte une analyse des ressources et de l'exécution du budget en 1999.

34. Pour chacun des grands objectifs, on a tenté de traiter chacun des principaux éléments d'analyse en fournissant : a) un résumé quantitatif de l'exécution du programme, au regard des différents objectifs et sous-objectifs, par région; b) une présentation des grandes tendances, notamment les types d'action ou d'aide les plus demandés; c) un exposé des principaux problèmes par groupe de pays, notamment un examen de certaines des raisons expliquant le degré d'exécution; et d) une réflexion sur ce qu'implique cette analyse pour l'action future du PNUD.

35. Pour chacun des trois sous-objectifs retenus pour un examen plus poussé, on a analysé plus en détail les principales tendances et esquissé ce qu'elles impliquaient pour le PNUD. De façon plus ambitieuse, on tente également de réfléchir aux avantages comparatifs réels du PNUD afin de déterminer quels sont les produits et services qui sont compatibles avec ces avantages comparatifs. Ces trois sous-objectifs sont les suivants :

- Objectif 1, sous-objectif 2 : Renforcer la capacité de gouvernance des institutions clefs aux fins d'un développement centré sur les populations
- Objectif 2, sous-objectif 1 : Promouvoir un développement axé sur la lutte contre la pauvreté et diminuer la vulnérabilité
- Objectif 6, sous-objectif 1 : Assurer un suivi efficace et intégré des conférences mondiales des Nations Unies dans le contexte du développement humain durable.

A. Profil institutionnel

36. Le plan de financement pluriannuel s'inspirait d'une conception du PNUD découlant de ce qui résultait des communications adressées par les bureaux de pays et autres services fonctionnels concernant le cadre de résultats stratégiques. L'analyse effectuée pour le Rapport annuel axé sur les résultats offre l'occasion de mettre à jour cette conception de base et de déterminer si elle reste valable par l'examen de deux aspects : les dépenses et les résultats d'ensemble en 1999.

37. La figure 1, empruntée au plan de financement pluriannuel, qui est reproduite ici, donne une typologie des résultats généraux sur lesquels le PNUD concentre ses efforts. Ce profil institutionnel reflète les caractéristiques des interventions du

PNUD. Il est complété par le plan d'action de l'Administrateur pour l'avenir de l'organisation. Partant de ce profil institutionnel, l'Administrateur est convaincu que l'analyse donnée dans le Rapport annuel axé sur les résultats peut utilement aider à traduire cette conception dans la réalité.

Figure 1

Typologie des résultats généraux

A.	Renforcement des capacités
A.1	Principes directeurs, dispositions réglementaires et juridique
A.2	Renforcement de la cohésion sociale, participation et sensibilisation dans un environnement propice
A.3	Capacités institutionnelles
A.4	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

B. Dépenses

38. Dans le plan de financement pluriannuel, l'Administrateur informait le Conseil d'administration que, s'agissant de la présentation des dépenses dans les rapports au Conseil, plusieurs options étaient à l'étude. Pour le Rapport annuel axé sur les résultats, on se propose simplement d'adapter les classifications existantes aux différentes catégories de résultats stratégiques. Selon ce principe, les dépenses, en 1999, sont analysées, dans le Rapport annuel axé sur les résultats, au niveau des objectifs consignés dans le tableau 1. En outre, la figure 1 présente un classement des sous-objectifs pour lesquels les interventions du PNUD sont les plus demandées.

39. Le premier objectif, « Environnement propice à un développement humain », est le plus important quant aux ressources qui lui sont consacrées. Il absorbe en effet 52 % des dépenses totales, mais 38 % seulement quand on considère les dépenses couvertes par les ressources de base. Le deuxième objectif, « Élimination de la pauvreté et moyens d'existence durables » représente 32 % du total. Cependant, pour ce qui est de l'utilisation des ressources de base, cette catégorie vient au premier rang, puisqu'elle en absorbe près de 40 %. Ces deux objectifs sont suivis par les objectifs « Environnement et ressources naturelles » (14 % du total), « Parité » et « Situation spéciale en matière de développement », qui absorbent des proportions bien moindres des ressources.

Tableau 1
Prévisions de dépenses, 1999 (répartition par grand objectif de résultats stratégiques)^a

Objectif	Ressources de base ^b		Ressources autres que les ressources de base ^b		Total	
	Millions de dollars	Pourcentage	Millions de dollars	Pourcentage	Millions de dollars	Pourcentage
1. Environnement propice à un environnement humain	186	38,2	790	57,0	977	52,1
2. Élimination de la pauvreté	195	4,0	397	28,6	592	31,6
3. Environnement et ressources naturelles	70	14,4	170	12,2	240	12,8
4. Parité des sexes	16	3,3	14	1,0	30	1,6
5. Situation spéciale en matière de développement	20	4,1	16	1,2	35	1,9
Total	487	100,0	1 386	100,0	1 874	100,0

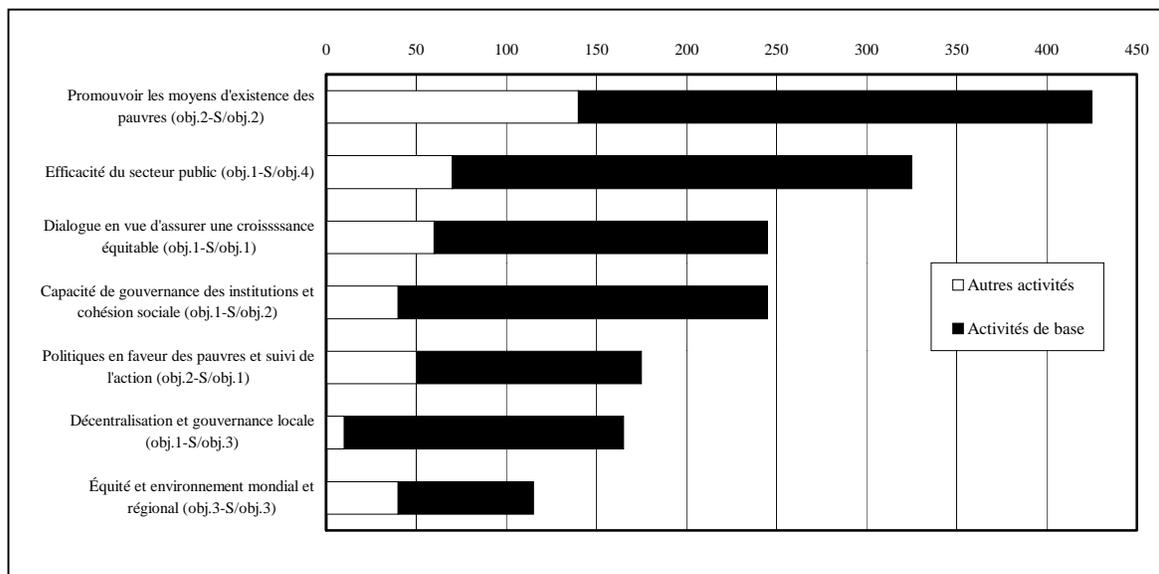
^a Y compris les services administratifs et opérationnels.

^b Ressources de base : ressources ordinaires, c'est-à-dire les contributions volontaires au PNUD; ressources autres que les ressources de base : autres ressources, par exemple le partage des coûts et les fonds d'affectation spéciale.

40. Le portefeuille de projets du PNUD subit actuellement de profonds changements. Le plan de financement pluriannuel, confirmé par le Rapport annuel axé sur les résultats, fait apparaître de profondes modifications du classement des quatre objectifs thématiques, dans l'ensemble des ressources. En effet, avec le temps, la structure de la demande de coopération du PNUD a évolué. Comme il est indiqué dans le plan de financement pluriannuel, les pays, aujourd'hui, sont face à un nouvel ensemble de problèmes et doivent créer les conditions qui leur permettent de saisir les occasions qui se présentent à eux; par exemple, les ressources consacrées à la gouvernance sont passées de 48 % en 1992-1996 à 52 % en 1999. En outre, la croissance des ressources autres que les ressources de base qui sont affectées à la gouvernance met en évidence le rôle que le PNUD est appelé à jouer, en raison de la confiance qu'on place en lui, dans ce domaine délicat.

41. Dans la figure 2, les principaux sous-objectifs sont classés par ordre décroissant des dépenses y consacrées :

Figure 2
Dépenses de 1999
 (montants estimatifs, en millions de dollars)



42. Aux sept sous-objectifs apparaissant dans la figure 2 correspondent des dépenses de 1 milliard 681 millions de dollars, soit 89,7 % du montant estimatif du total des dépenses du PNUD en 1999. Le classement des sept principaux sous-objectifs ne change guère selon qu'on se réfère aux dépenses consacrées aux activités de base ou aux autres dépenses, ce qui pourrait signifier que le PNUD réussit de mieux en mieux à respecter ses priorités de base, même s'il existe des différences notables dans la part globale des dépenses totales au niveau de l'objectif. La plus grande partie des dépenses consacrées aux activités autres que les activités de base se situe dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, où la proportion de pays à revenu relativement élevé est plus forte qu'ailleurs. Il est intéressant de noter la part importante du sous-objectif relatif à la promotion des moyens d'existence des pauvres, qui montre que les micro-interventions ciblées continuent d'être très demandées. La part importante du sous-objectif relatif à la promotion de l'efficacité du secteur public, qu'il s'agisse des dépenses consacrées aux activités de base ou des autres dépenses, confirme que ce domaine d'activité garde toute son importance.

C. Résultats généraux

43. On a établi un tableau actualisé du plan de financement pluriannuel, présentant une typologie des résultats généraux. Dans le document relatif au plan de financement pluriannuel, les données sur les résultats étaient le fruit d'une analyse sommaire; le tableau 2 se fonde sur une analyse plus complète des renseignements fournis par les bureaux de pays concernant les résultats.

Tableau 2
**Nombre d'éléments par typologie et pourcentage du nombre total
(par typologie et par objectif)**

	<i>Environnement propice</i>	<i>Pauvreté</i>	<i>Environnement</i>	<i>Parité des sexes</i>	<i>Situations spéciales en matière d'environnement</i>	<i>Pourcentage du total, par typologie</i>
A. Renforcement des capacités	422	326	300	214	120	67
B. Établissement de réseaux de communication du savoir	88	33	61	34	^a	10
C. Délégation de pouvoirs	77	50	103	25	5	13
D. Interventions ciblées et actions pilotes	^a	134	15	48	22	11
Pourcentage du total, par objectif	28,2	26,1	23,1	15,5	7,1	100

^a Pas de DIS distinct pour les interventions ciblées au titre de cet objectif.

44. Il est frappant de constater que la répartition générale reste la même que pour le plan de financement pluriannuel, ce qui confirme peut-être la fiabilité de la méthode. Au total, 67 % des résultats concernent le renforcement des capacités, comparés à 70 % dans le document relatif au plan de financement pluriannuel. Un examen plus détaillé de la catégorie Renforcement des capacités (A) révèle que c'est le domaine des principes directeurs et des dispositions réglementaires et juridiques (A1) qui continue de dominer, représentant 42 % des résultats contre 38 % initialement (voir aussi l'encadré 2).

Encadré 2

Coup de phare sur le renforcement des capacités

Comme le montre le tableau 2, les résultats concernant le renforcement des capacités ont représenté les deux tiers (67 %) du total. À l'intérieur de cette catégorie, comme le montrent les chiffres ci-dessous, les deux types de résultats les plus importants ont été d'abord ceux concernant les principes directeurs et les dispositions réglementaires et juridiques, puis ceux concernant les capacités institutionnelles. Beaucoup moins de résultats concernaient la cohésion sociale (14 %) et la collecte de données et le suivi (10 %).

A.1 Principes directeurs, dispositions réglementaires et juridiques	42 %
A.2 Cohésion sociale	14 %
A.3 Capacités institutionnelles	33 %
A.4 Collecte de données et suivi	10 %

45. La plupart des conclusions concernent un objectif ou sous-objectif particulier et sont donc présentées dans le chapitre correspondant, mais il peut être intéressant de faire ressortir quelques constatations d'ordre général.

1. Tendances générales

46. Il était considéré comme indispensable d'établir des mesures quantitatives afin de pouvoir comparer et analyser les résultats les uns par rapport aux autres, ce qui est dans le droit fil de l'accent mis par le PNUD sur une gestion axée sur les résultats. Cela permet aussi d'examiner plus en détail les problèmes qui ressortent de l'analyse résultats.

47. Le tableau 3 récapitule les résultats par type de résultat général, pour les cinq objectifs. On remarque que les chiffres du premier objectif sont relativement élevés pour toutes les catégories de résultats. Par contre, le chiffre relativement faible de la catégorie A.2 (Cohésion sociale) pour l'objectif Environnement est préoccupant. De même, la faiblesse des chiffres concernant la pauvreté et la parité des sexes pour la catégorie Principes directeurs, dispositions réglementaires et juridiques appelle un examen plus approfondi. Cette question est examinée de plus près dans des chapitres ultérieurs.

Tableau 3

Résultats exprimés en pourcentage pour la catégorie Renforcement des capacités

Résultats/objectifs	Environnement propice	Élimination de la pauvreté	Environnement	Parité des sexes	Situations spéciales en matière de développement
A.1 Principes directeurs, dispositions réglementaires et juridiques	78	62	77	59	76
A.2 Cohésion sociale	73	85	56	67	67
A.3 Capacités institutionnelles	75	70	63	77	71
A.4 Collecte de données	^a	70	67	67	^a

^a Pas de DIS distinct pour les interventions ciblées au titre de cet objectif.

48. L'analyse des résultats par région est également révélatrice. Le tableau 4 présente des chiffres qui donnent une idée de l'intensité de l'action menée dans chaque région en ce qui concerne les six objectifs. On constate de grandes variations selon les objectifs à l'intérieur de la même région : l'Afrique subsaharienne, par exemple, s'occupe beaucoup de gouvernance et d'atténuation de la pauvreté mais moins des problèmes d'environnement et de parité des sexes et des situations spéciales en matière de développement; la région d'Amérique latine et les Caraïbes obtient des résultats dans le domaine de l'environnement tout en se concentrant sur les problèmes touchant la pauvreté et la gouvernance. Les différences sur les plans de l'orientation de l'action et des progrès indiqués peuvent tenir à la diversité des situations et des besoins des pays et des régions, et elles sont analysées plus en détail aux chapitres IV et V.

Tableau 4
Récapitulatif des résultats annoncés, par objectif et par région
(nombre de bureaux de pays)^a

	<i>Environnement propice</i>	<i>Pauvreté</i>	<i>Environnement</i>	<i>Parité des sexes</i>	<i>Situations spéciales en matière de développement</i>	<i>Appui à l'ONU</i>
Bureau régional pour l'Afrique	40	41	32	28	9	39
Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique	22	22	21	19	15	23
Bureau régional pour les États arabes	17	17	15	12	8	16
Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants	22	21	19	21	16	20
Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes	24	24	23	15	7	20

^a Le nombre de bureaux de pays rattachés à chaque bureau régional est indiqué ci-après. Afrique : 45; Asie et Pacifique : 24; États arabes : 18; Europe et Communauté d'États indépendants : 22; Amérique latine et Caraïbes : 24.

2. Quelques constatations de fond

Plans directeurs

49. **Amont et aval.** Le Rapport annuel axé sur les résultats confirme que le PNUD déplace son action vers l'amont et obtient généralement de bons résultats à ce niveau. L'analyse fait cependant ressortir l'absence d'une corrélation étroite entre ses travaux de synthèse et ses interventions directes. La plupart des micro-interventions sont des interventions localisées, surtout en Afrique. Certains signes indiquent une tendance nouvelle à rattacher les activités relatives à un projet, ainsi que leurs résultats, au plan directeur – dans le domaine de la microfinance, par exemple, où le PNUD est surtout actif en aval. Dans quelques pays, l'expérience acquise en aval est prise en compte dans l'élaboration des politiques et des cadres institutionnels pour ouvrir plus largement aux pauvres l'accès aux microfinancements.

50. **Travaux de synthèse.** Il ne faut pas oublier que les résultats des travaux de synthèse menés par le PNUD n'ont pas tous la même valeur sur le plan du développement. Ceux qui concernent les campagnes de mobilisation ou de sensibilisation peuvent être considérés comme des premiers résultats, tandis que ceux qui ont trait à la formulation et à l'application effectives des politiques ont un lien plus direct avec l'idée de changement réel sur le plan du développement. Le PNUD est actif et semble bien réussir dans toutes les régions pour ce qui est des campagnes de mobilisation et de sensibilisation dans le domaine des problèmes et des politiques de développement humain durable, un de ses instruments essentiels à cet égard étant le rapport national sur le développement humain. On constate de plus grands écarts entre les régions lorsqu'on mesure les réalisations à l'aune des résultats relatifs à la formulation et à l'application des politiques. En Afrique, par exemple, le PNUD concentre ses efforts sur la formulation des politiques, tandis qu'en Europe et dans la Communauté d'États indépendants il s'emploie principalement à sensibiliser aux problèmes du développement humain durable.

51. **Programmes en matière de gouvernance et atténuation de la pauvreté.** Le lien entre les deux n'a pas été clairement établi. L'analyse effectuée dans le Rapport annuel axé sur les résultats signale ce fait comme un problème important pour le PNUD, qui doit faire en sorte que ses travaux au niveau des politiques soient axés sur la promotion de politiques favorables aux pauvres dans tous les cas.

Renforcement des capacités

52. **Quelques tendances se dégagent :**

- En ce qui concerne A3 (Cohésion sociale), les données indiquent que le PNUD met lourdement l'accent sur la promotion de la société civile et des partenariats entre les secteurs public et privé, ce qui devient un point fort de ses activités;
- Une proportion appréciable de la catégorie relative à la gouvernance (environ 50 %) continue de concerner les activités visant à améliorer l'efficacité du secteur public (A2), qui font partie des activités traditionnelles du PNUD. Il peut être utile de pousser l'analyse un peu plus loin sur ce point : en effet, on a constaté qu'une grande partie de l'aide dans ce domaine était plutôt fournie à des institutions existantes que consacrée à la création de nouvelles institutions;
- Bien que la collecte de données ne se distingue pas aussi nettement qu'on aurait pu s'y attendre, on note plusieurs expériences réussies, particulièrement certaines où le rapport national sur le développement humain a servi d'instrument important pour repousser les limites des données disponibles, par exemple en élaborant des données ventilées par sexe au niveau de la province et en préconisant leur utilisation dans l'établissement des politiques.

Réseaux de communication du savoir

53. Les réseaux de communication du savoir n'occupent pas une place de premier plan pour l'ensemble des objectifs (sauf celui de la parité des sexes), ce qui indique qu'il faut leur accorder une plus grande attention à l'avenir, étant donné leur valeur stratégique aux fins de l'efficacité de l'acheminement de l'aide.

54. **Aller plus loin.** Enfin, dans plusieurs domaines tels que les élections et le travail avec les organes législatifs, on peut discerner une évolution vers le dépassement des activités traditionnelles pour s'engager dans des domaines délicats tels que celui du renforcement de la démocratie et celui la transparence, grâce à quoi les gouvernements peuvent être mieux armés pour s'attaquer aux nouveaux problèmes qui apparaissent dans l'environnement actuel. L'analyse présentée dans le Rapport annuel axé sur les résultats relève plusieurs ouvertures dont il faut profiter et qui peuvent permettre de mieux mettre l'action de l'organisation en conformité avec la conception de l'Administrateur selon laquelle le PNUD doit jouer pour le monde un rôle de conseiller et de catalyseur s'appuyant sur le savoir.

IV. Analyse par objectif

- A. Environnement propice au développement humain**
- B. Élimination de la pauvreté et moyens d'existence durables**
- C. Environnement et ressources naturelles**
- D. Parité des sexes et promotion de la femme**
- E. Situations spéciales en matière de développement**
- F. Appui du PNUD à l'Organisation des Nations Unies**

A. Environnement propice au développement humain

55. À 186 millions de dollars, cette catégorie représente 38 % du montant estimatif des dépenses engagées en 1999 au titre du budget de base. Cependant, on se rend sans doute mieux compte de son importance en examinant l'ensemble des dépenses, y compris celles financées autrement qu'au moyen des ressources de base : le montant s'élève alors à 790 millions de dollars, soit 57 % de la totalité des dépenses engagées par le PNUD en 1999.

56. Si on classe les quatre sous-objectifs de cette catégorie en fonction des dépenses, le premier est la promotion d'un secteur public efficace et responsable (sous-objectif 4) : 323 millions de dollars. Viennent ensuite la promotion du dialogue aux niveaux national, régional et mondial sur le développement humain durable (sous-objectif 1) et le renforcement de la capacité de gouvernance des institutions clefs (sous-objectif 2) : environ 240 millions de dollars chacun. La promotion de la décentralisation (sous-objectif 3) arrive en dernier, avec 167 millions de dollars.

57. Les taux de présentation de rapports sont très élevés – presque tous les bureaux de pays ont présenté le leur [fig. 3 a)] – et la moyenne des taux de réalisation paraît bonne pour l'objectif dans son ensemble [fig. 3 b)]. Toutes régions confondues, les bureaux de pays ont affiché un taux de réalisation des résultats escomptés égal à 72 %. L'analyse quantitative des réalisations présentée dans la figure 3 b) est à compléter par une analyse qualitative qui permet de mettre le niveau de réalisation atteint dans une région en perspective par rapport au caractère plus ou moins ambitieux des objectifs poursuivis.

Figure 3 a)
Objectif No 1
Nombre total de bureaux de pays et nombre de bureaux
ayant présenté un rapport (par région)

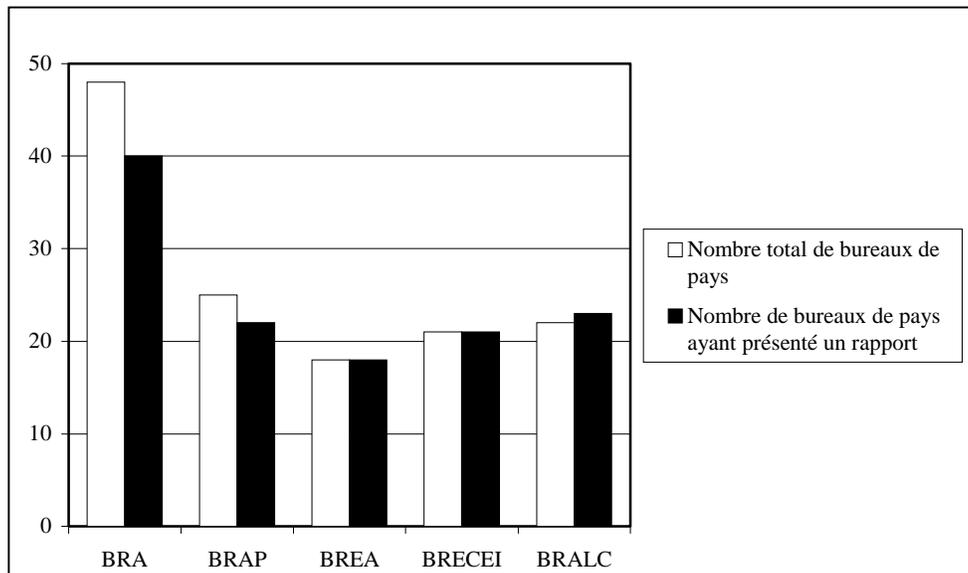
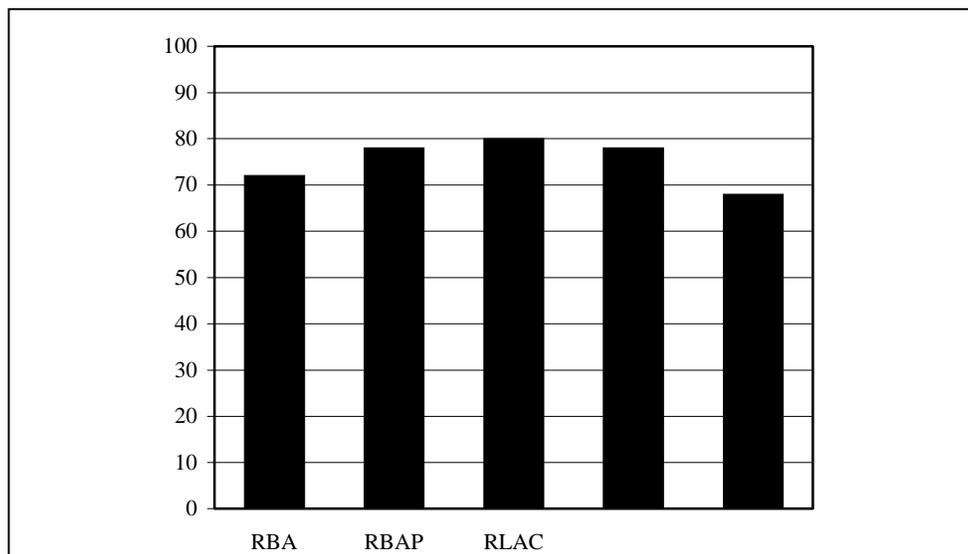


Figure 3 b)
Objectif No 1
Pourcentage de réalisation des résultats escomptés
annoncés par les bureaux de pays



- L'action en faveur du développement humain durable et de la formulation de politiques en la matière représente un domaine d'intervention clef pour le PNUD;
- La justice et les droits de l'homme revêtent une importance croissante, l'accent étant mis sur le développement des institutions et la sensibilisation de la société civile à ces questions. On en trouve un exemple particulièrement net dans le cas des régions relevant du Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes et du Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants, et dans le cas de certains pays où sévissent des conflits, tels que l'Afghanistan, l'Angola, le Burundi, la République démocratique du Congo et le Soudan;
- Les données figurant dans le Rapport annuel axé sur les résultats font apparaître une corrélation relativement faible entre les activités déployées à l'échelle mondiale, à l'échelle régionale et à l'échelle des pays; il conviendra peut-être de s'en préoccuper davantage à l'avenir;
- Les rapports annuels axés sur les résultats ont mis en lumière une dimension intéressante de la présence du PNUD au niveau des pays, à savoir son rôle de partenaire en vue de l'élargissement des possibilités institutionnelles de participation à la conduite des affaires publiques, de facilitateur capable de favoriser les processus consultatifs entre les différents organes et organismes nationaux, de conseiller technique sur les aspects juridiques et institutionnels de la décentralisation et de sources d'assistance pouvant aider la société civile, les autorités locales et les collectivités à jouer un rôle plus actif dans la prise des décisions;
- Plusieurs pays tentent des innovations dans le domaine de la gouvernance, dont certaines pourraient être reproduites à grande échelle. Parmi ces innovations on peut citer celles qui consistent à identifier de nouvelles mesures du développement applicables au niveau du pays, tels que des indices de vulnérabilité et de privation, à utiliser des rapports infranationaux sur le développement humain pour stimuler la prise de décisions dans plusieurs pays où sont exécutés des programmes, à utiliser des études de l'opinion publique pour alimenter le débat politique et le débat sur le développement au niveau national, à créer des fonds de développement et à explorer les possibilités de financement par le secteur privé afin d'élargir la base de ressources des autorités locales.

Analyse par sous-objectif et par domaine d'intervention stratégique

58. L'ordre de priorité indiqué dans le rapport annuel va dans le même sens que celui présenté dans le plan de financement pluriannuel, encore que tous deux diffèrent du classement qui avait été établi antérieurement sur la base des données relatives aux dépenses. Les quatre sous-objectifs ont été classés comme suit, en fonction du nombre d'interventions :

- Renforcement des institutions gouvernementales clefs (221);
- Réforme du secteur public (137);

- Sensibilisation au développement humain durable et élaboration de la politique (127);
- Décentralisation (97).

59. En ce qui concerne plus expressément les domaines d'intervention stratégiques, ceux qui ont été le plus souvent cités portaient sur les points suivants :

- Sensibiliser le public au développement humain durable et formuler des politiques (77);
- Favoriser le développement d'un secteur public efficace et responsable qui soit au service de tous les citoyens (65);
- Promouvoir la bonne gouvernance (56 mentions);
- Réformer et renforcer le système judiciaire (47);
- Mettre en place des capacités institutionnelles et des structures parlementaires (41).

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

60. Les résultats d'ensemble obtenus au titre de ce sous-objectif sont satisfaisants, les taux de progression indiqués se chiffrant en moyenne à 82 %. La sensibilisation du public et la promotion d'un dialogue de fond sur le développement humain durable (DIS1), qui sont un domaine d'intervention crucial pour le PNUD, constituent le sous-objectif qui a été le plus fréquemment cité (77 mentions) et celui où les résultats enregistrés sont aussi très satisfaisants, le taux de progression s'établissant à 87 %. Les résultats se répartissent en deux grands groupes, se rapportant, l'un, à la sensibilisation du public au développement humain durable et au débat sur cette question et, l'autre, à la formulation de politiques de développement humain durable ou aux initiatives de développement à long terme.

61. Deux observations de caractère général peuvent être formulées à ce propos. Premièrement, les rapports annuels axés sur les résultats montrent que l'on a réussi dans une large mesure à susciter une plus grande prise de conscience du développement humain durable et à le faire accepter comme élément de la politique générale. Deuxièmement, il ressort de certaines indications figurant dans le rapport annuel qu'il est difficile de discerner la position du PNUD face aux principales questions de développement de portée mondiale, telles que les effets de la mondialisation, la réduction de la dette et l'intégration d'une question sur le développement dans la prochaine série de négociations commerciales multilatérales. Quelques exceptions sont à noter, comme par exemple, les efforts faits par le PNUD pour proposer des alternatives possibles en 1998-1999, au lendemain de la crise asiatique, et les récentes innovations intellectuelles qu'il a formulées quant au concept de biens collectifs, lequel ne s'est toutefois pas encore implanté au niveau des pays.

62. Les rapports nationaux sur le développement humain sont devenus un puissant instrument de sensibilisation du public aux questions relatives au développement humain durable ainsi qu'un tremplin pour les activités de plaidoyer. Le rapport sur le développement humain à l'échelle mondiale et le rôle moteur du PNUD dans le domaine des biens collectifs ont de leur côté contribué au débat d'orientation qui a eu lieu sur le plan international.

63. En 1999, il a été établi 75 rapports nationaux sur le développement humain, portant sur une large gamme de questions relatives au développement. Ces rapports, dont le nombre n'a jamais été aussi élevé, et qui couvrent plus de la moitié des bureaux de pays, ne sont toutefois pas devenus une production courante du PNUD à l'échelle mondiale (voir encadré). Une ventilation régionale montre que dans le cas du Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants, les rapports établis couvrent la totalité des bureaux de pays, tandis que dans le cas du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique, ils n'en couvrent que 28 %. Les rapports sur le développement humain ont suscité des approches novatrices qui ont favorisé un suivi plus efficace des conditions du développement humain au Brésil, au Kirghizistan, en Pologne et en Russie. Les rapports sur le développement humain à l'échelle provinciale et à l'échelle régionale, ainsi que la création de centres pour le développement humain durable en Argentine et au Tadjikistan ont ouvert la voie à un plus large dialogue de fond concernant les questions relatives au développement humain durable. Des cours en la matière ont été créés au sein d'universités en Lituanie et en Russie. En Ouganda, le rapport national sur le développement humain a favorisé la création d'un organe chargé de l'élaboration de la politique de développement humain, tandis qu'au Sénégal, il a contribué à la formulation d'un plan de développement national à long terme. Les rapports nationaux sur le développement humain représentent également un outil important pour la création de partenariats. Plusieurs rapports nationaux ont été établis avec le concours financier de partenaires internationaux de développement. De plus en plus souvent, des organismes nationaux, y compris des organisations non gouvernementales, participent à l'établissement de ces rapports. Ont également été établis un certain nombre de rapports régionaux tels que le *Report on Human Security in South-East Europe*, qui ont grandement contribué à stimuler le débat.

64. Les autres domaines d'intervention stratégiques entrant dans le cadre du sous-objectif ont enregistré une activité très limitée. La seule exception concerne l'appui du secteur privé, qui a fait l'objet de 29 mentions, dont un peu moins du quart des bureaux de pays relevant du Bureau régional pour l'Afrique, mais là aussi les progrès sont très restreints. Les résultats à signaler en l'occurrence sont les suivants : amélioration de la législation relative au secteur privé à Madagascar, élaboration de stratégies relatives aux exportations en Arménie et en Géorgie, appui à un centre de promotion des investissements également en Géorgie et restructuration industrielle en Mongolie.

Encadré 3

Rapports nationaux sur le développement humain
– Stimuler le débat sur le développement humain durable
et la formulation des politiques

- **Bénin** : Le rapport national de 1997 concernant le développement et la pauvreté qui a été un élément constitutif des travaux de l'observatoire international de ce pays, a apporté une contribution cruciale à la formulation du plan de développement national pour 1998-2002.
- **Brésil** : Le rapport national de 1996 a fourni des données globales et des données désagrégées sur le développement humain dans 27 États, contribuant à une augmentation des recettes dans l'État le plus vaste du pays, Minas Gerais, pondérée en fonction de la situation dans les municipalités où l'indicateur du développement humain était le plus bas. Un CD-ROM portant sur les tendances de cet indicateur pour 4 492 municipalités et communes du Brésil a également été produit.
- **Chine** : Le rapport national de 1999 porte sur d'importants éléments de changement dans ce pays – la transition et le rôle de l'État visant à corriger les effets des dysfonctionnements du marché tels que la pauvreté, et à améliorer la santé, l'éducation et la protection de l'environnement.
- **Égypte** : Les rapports nationaux ont été utilisés par les gouvernorats pour obtenir que des fonds accrus à affecter aux zones défavorisées soient inscrits au budget et, par ailleurs, ils sont fréquemment mentionnés dans les débats parlementaires.
- **Géorgie** : Le rapport national, qui porte sur les questions relatives à l'économie et à la gouvernance, y compris le recouvrement des recettes et la corruption, contribue à un vaste débat sur ces questions à l'échelle nationale.
- **Inde** : La publication en 1995 du premier rapport sur le développement humain dans l'État de Madhya Pradesh a eu pour effet d'accroître le volume des dépenses affectées aux secteurs sociaux, qui est passé de 19 % en 1995 à 42 % en 1998. Des résultats semblables sont escomptés pour les 25 autres États de l'Inde, qui se préparent chacun à publier son propre rapport sur le développement humain.
- **Philippines** : Après la publication du rapport national de 1997 sur le développement humain, le Président a donné pour son instruction à tous les services gouvernementaux locaux d'affecter au moins 20 % des ressources disponibles aux domaines prioritaires du développement humain dont l'indicateur est intégré aux statistiques nationales. En outre, le Département du travail et des autorités locales a été invité à suivre les indicateurs du développement humain provincial et municipal et à récompenser les résultats satisfaisants.
- **Somalie** : Le rapport national met en lumière la situation des « générations perdues » par suite de la crise de la gouvernance.

Sous-objectif 2 : Renforcement de la capacité de gouvernance des institutions clefs

65. Ce sous-objectif a obtenu un peu moins de la moitié de toutes les mentions, et englobe trois groupes de résultats :

- Appui au parlement, aux commissions électorales nationales et au système judiciaire, qui a été le plus fréquemment cité au titre de ce sous-objectif;
- Initiatives spéciales en faveur de la cohésion sociale et d'un renforcement de la société civile;
- Promotion des droits de l'homme.

66. Bien que ces résultats soient liés à des questions délicates, les progrès moyens réalisés par rapport aux résultats escomptés s'établissent à 74 %, le maximum étant enregistré par le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes (BRALC), suivi du Bureau régional pour les États arabes (BREA), du Bureau régional pour l'Afrique (BRA) et du Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants (BRECEI), le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (BRAP) venant en dernier avec 63 %. Un pourcentage élevé d'interventions (81 %) visent le renforcement des capacités, en particulier le renforcement des capacités institutionnelles qui, à lui seul, représente environ la moitié du nombre total d'interventions à cette rubrique.

67. Les constatations majeures concernant ce sous-objectif sont analysées dans la section V.A, mais il n'est pas inutile de souligner que le PNUD apparaît de plus en plus souvent comme un intermédiaire ou un facilitateur, capable de favoriser la participation conjointe des pouvoirs publics, de la société civile et du secteur privé à divers processus consultatifs. En ce qui concerne expressément les droits de l'homme, le PNUD est particulièrement actif en Amérique latine et dans les Caraïbes, ainsi qu'en Europe et dans la Communauté d'États indépendants, encore qu'il entreprenne actuellement des efforts dans la région des États arabes et dans la région de l'Asie et du Pacifique, ce au moyen d'activités de sensibilisation et grâce à des améliorations apportées sur le plan législatif.

Sous-objectif 3 : Promouvoir une décentralisation propice à une gouvernance locale et renforcer l'autonomie des collectivités locales

68. Populaire dans la région de l'Asie et du Pacifique, ce sous-objectif est relativement peu mentionné par ailleurs et le taux de réalisation moyen est de 61 %. Les avancées ont porté sur l'appui à l'élaboration de politiques, le renforcement des institutions publiques et, dans une moindre mesure, l'appui aux organisations de la société civile. La promotion d'un environnement favorisant la participation (DIS1) est le domaine où les interventions ont été les plus nombreuses pour ce sous-objectif (32) mais le taux de réalisation n'est que de 59 %. Les activités entreprises ont permis d'aider les organisations de la société civile (OSC) à mieux défendre les intérêts de leurs membres ou du public et à participer plus activement à la prise de décisions. Le rôle de l'État dans la création d'un environnement plus favorable à la participation est le second thème autour duquel s'articulent les résultats.

69. L'élaboration de politiques rationnelles de décentralisation (DIS2) est le domaine où le plus grand nombre des résultats ont été signalés au BRAP. Les réalisations vont de l'aide à l'adoption de politiques et de lois relatives à la décentralisa-

tion, comme au Cambodge, aux Samoa et en Thaïlande, à l'appui à la création de nouveaux mécanismes de financement à l'échelon local, comme au Bhoutan, au Cambodge, en Indonésie, en Mongolie et au Népal.

70. On a également soutenu la décentralisation en renforçant la capacité des autorités locales (DIS3) en Asie et dans le Pacifique, où près de la moitié des bureaux de pays ont mentionné ce résultat, ainsi qu'en Afrique, où il est signalé par près d'un quart des bureaux. En ce qui concerne l'amélioration des capacités locales de planification et de gestion, les résultats obtenus sont modestes (62 % en moyenne); la mise en place de systèmes budgétaires et comptables plus perfectionnés en Asie fait partie des réalisations de même que l'aide à la conception et à la mise en place de nouvelles formes d'administration locale en Afrique.

71. L'analyse de l'ensemble des informations révèle que, pour le PNUD, la décentralisation n'est pas simplement une question technique. Deux volets essentiels de son action dans ce domaine – le dialogue qu'il noue avec les autorités centrales et locales en vue de l'élaboration de politiques nationales et la promotion de la participation – exigent une très grande neutralité. Toutefois, les résultats de ce type de démarche restent limités et il est clair qu'il faudrait développer les interventions stratégiques et les partenariats. On notera qu'en règle générale, l'appui apporté par le PNUD à la décentralisation n'est pas expressément lié à des objectifs de réduction de la pauvreté.

Sous-objectif 4 : Aider le secteur public à devenir efficient et responsable

72. La réforme du secteur public est restée l'un des domaines d'action essentiels du PNUD en 1999. Elle est au premier rang pour ce qui est du total des dépenses engagées et au second pour ce qui est des initiatives signalées (24 % des projets concernant l'ensemble de l'objectif). Le rapport entre résultats escomptés et résultats obtenus est bon puisqu'il s'élève à 71 % en moyenne, la proportion atteignant 78 % dans le cas du BRAP.

73. La majeure partie des résultats concernent l'amélioration de l'efficacité du secteur public et de la gestion économique (DIS1), le taux de réalisation s'élevant à 70 % en moyenne. La tendance est particulièrement nette en Afrique, où 18 bureaux de pays ont signalé des résultats, et où le taux s'établit à 83 %. Dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, les efforts ont visé principalement à rendre plus efficaces et plus équitables les modes de production et de distribution des biens provenant d'entreprises publiques (mentionné par neuf bureaux de pays), de même que dans la région des États arabes, où près d'un tiers des bureaux ont donné des informations sur les activités menées pour accroître l'efficacité du secteur public et améliorer la fourniture de biens par les entreprises publiques.

74. En Afrique, les efforts ont été axés sur la mise au point de plans, de textes de loi, de dispositions réglementaires et d'organismes, en vue d'améliorer la gestion de l'économie ou des finances publiques. Dans les régions de l'Asie et du Pacifique et des États arabes, l'accent a porté sur la réforme de l'administration et la formation du personnel. Le recours aux technologies de l'information comme moyen de renforcer les institutions est un aspect particulier des initiatives mentionnées par le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

75. Le second domaine d'intervention stratégique, qui consistait à promouvoir la transparence et à lutter contre la corruption, a occupé une place particulièrement im-

portante dans les régions de l'Asie et du Pacifique et de l'Amérique latine et des Caraïbes, où environ un tiers et un quart des bureaux de pays, respectivement, ont indiqué avoir mené des activités à cet effet. Le taux de réalisation est de 76 % en moyenne. En ce qui concerne la création d'institutions, des progrès sensibles ont été signalés par le BRECEI et le BRALC, qui ont notamment mentionné la mise en place d'organes nationaux de lutte contre la corruption en Bolivie, en Colombie et en Géorgie. Le BRA et le BRAP ont signalé que l'on s'était attaché à améliorer l'efficacité et la transparence des systèmes de gestion dans des domaines tels que la comptabilité nationale, le contrôle des comptes et les recettes budgétaires. Dans la région des États arabes, le PNUD a aidé le Maroc dans sa lutte contre la corruption.

76. Les comptes rendus relatifs à cet objectif font une place relativement limitée à la coordination de l'aide, mais, en ce qui concerne celle-ci, il importe de se reporter aux résultats indiqués par les bureaux de pays pour l'objectif 6, appui du PNUD à l'Organisation des Nations Unies. Le taux de réalisation est satisfaisant pour les deux objectifs et avoisine les 70 % dans le cas du premier. Les résultats sont divers, le BRA signalant des initiatives visant à renforcer les structures et la coordination, tandis que le rapport du BRECEI met l'accent sur une meilleure disponibilité des informations nécessaires à la mise en place de systèmes modernes de gestion de base de données. Nombre des progrès signalés portent sur des points techniques où l'intervention du PNUD s'est traduite par des améliorations, et plus rarement sur la coordination des politiques ou celle des positions des différentes parties appelées à intervenir à l'échelon national, comme il ressort également de l'évaluation du mécanisme des tables rondes réalisée récemment par le PNUD.

Questions nouvelles

77. Les questions nouvelles qui se posent dans cette catégorie sont indiquées ci-après :

- L'analyse du Rapport annuel axé sur les résultats, dans le contexte des questions soulevées dans les plans d'action de l'Administrateur, est une excellente occasion pour le PNUD de réévaluer et d'affiner sa stratégie d'appui dans le domaine de la gouvernance. Il faut notamment mettre au point d'urgence une approche systématique de l'ensemble des questions concernant le développement humain durable, en accordant une attention particulière aux modalités de création et de diffusion de la production intellectuelle qui y est associée;
- Les données présentées dans le Rapport annuel axé sur les résultats montrent que le PNUD n'a pas encore pris l'habitude d'intégrer ses connaissances en matière de lutte contre la pauvreté dans la conception de son appui à la bonne gouvernance. L'aide qu'il apporte pour faciliter la création d'un environnement propice en menant des activités dans des domaines tels que la décentralisation, la réforme du secteur public ou le renforcement du système judiciaire doit viser davantage à répondre aux besoins des personnes démunies. Cette question est examinée plus en détail à la section VI.A;
- Le Rapport annuel axé sur les résultats donne à conclure qu'il faudrait tenir compte des enseignements tirés de l'évaluation récente de la décentralisation et de la gouvernance locale à laquelle ont procédé conjointement le Gouvernement allemand et le PNUD, et d'autres études de cas et documents de synthèse sur les pratiques optimales. Si quelques succès ont été enregistrés, la décentralisation ne semble pas avoir été considérée comme une priorité par les bureaux

régionaux (sauf par le BRAP), peut-être parce que ses liens avec la réduction de la pauvreté ne sont pas évidents. De tous les sous-objectifs, c'est celui par lequel le taux de réalisation est le plus faible;

- Il ressort clairement du Rapport annuel axé sur les résultats que les rapports nationaux sur le développement humain sont un excellent moyen de susciter un débat sur le développement, en particulier dans les pays où la société civile est peu structurée et pour lesquels on manque de données fiables. En conséquence, le PNUD doit maintenant prendre des mesures énergiques pour obtenir de tous les bureaux de pays des rapports nationaux sur le développement humain sachant qu'il dispose avec ceux-ci d'un outil puissant grâce auquel il peut appeler l'attention sur les principaux problèmes de développement appelant une action aux niveaux national et régional;
- Les données présentées dans le Rapport annuel axé sur les résultats mettent également en évidence la nécessité de revoir la corrélation entre les activités de programmation entreprises aux échelons mondial, régional et national. Les rapports présentés par les bureaux de pays font souvent l'impasse sur les progrès dus aux initiatives prises à l'échelon global ou régional, ce qui donne à penser qu'un moyen d'améliorer les résultats serait d'intégrer plus étroitement les activités de programmation entreprises aux différents niveaux.

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

78. On estime à plus de 195 millions de dollars le montant des dépenses imputées sur les ressources de base du PNUD qui ont été consacrées à l'élimination de la pauvreté et à la promotion de moyens d'existence durables. Ce montant représente 40 % des ressources de base, la proportion tombant cependant à 31,6 % si l'on tient compte des contributions au titre de la participation aux coûts, du fait que 29 % seulement des ressources à des fins spéciales sont affectés à la lutte contre la pauvreté.

79. Tous les bureaux de pays relevant du BRLAC ont produit des chiffres relatifs à l'élimination de la pauvreté, et la proportion est très forte pour toutes les autres régions [fig. 4 a)]. La région de l'Asie et du Pacifique est celle où le taux de réalisations (résultats obtenus par rapport aux résultats escomptés) est le plus élevé (74 %); elle est suivie de près par l'Europe et la Communauté d'États indépendants, les taux étant légèrement plus faibles dans les cas de l'Afrique subsaharienne (64 %) ainsi que de l'Amérique latine et des Caraïbes (58%) [voir fig. 4 b)].

Figure 4 a)
Objectif 2
Nombre total de bureaux de pays et nombre de ceux ayant fait rapport
(par région)

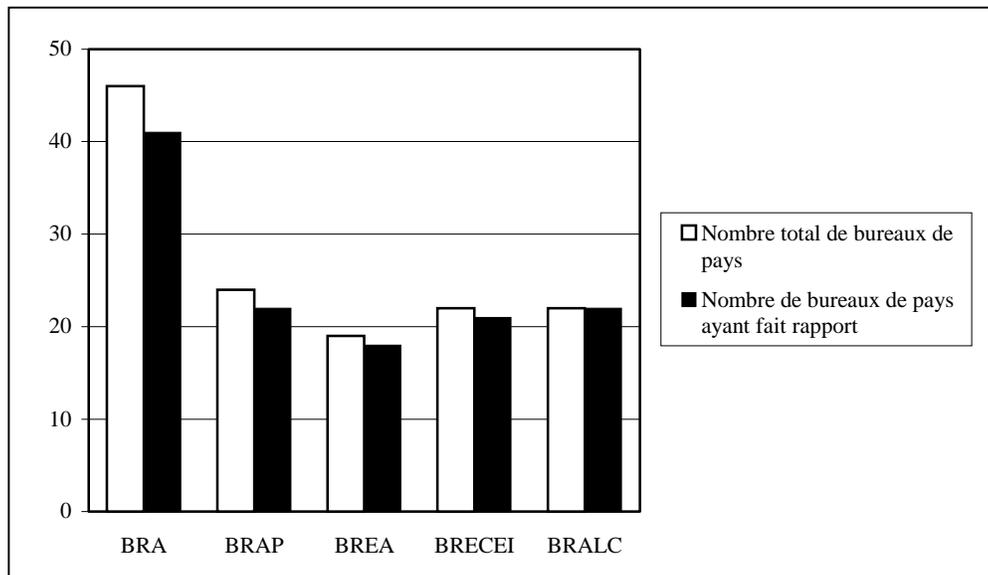
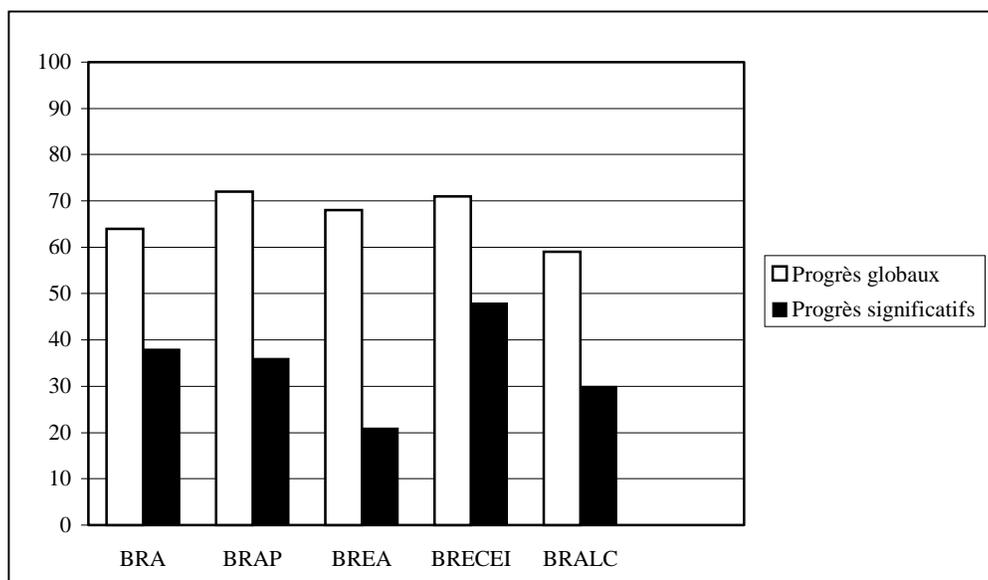


Figure 4 b)
Objectif 2
Rapport (en pourcentage) entre les progrès signalés
par les bureaux de pays et les résultats attendus
(progrès globaux et progrès significatifs)



80. L'objet de la figure 4 b) est de faire une distinction entre des progrès sensibles et de légers progrès. On voit que les bureaux régionaux affichant le taux de réalisation le plus élevé ne sont pas ceux qui ont enregistré le plus de progrès significatifs. On pourrait envisager d'inclure dorénavant ce type de graphique donnant les deux informations dans toutes les sections pertinentes du Rapport annuel axé sur les résultats.

81. Les principales conclusions tirées de l'analyse des données présentées sont les suivantes :

- Des progrès significatifs ont été accomplis dans le domaine du renforcement des institutions. Dans le domaine du plaidoyer et de la sensibilisation, le PNUD enregistre une percée dans les cinq régions. À l'évidence, il y a une corrélation entre ses succès en la matière et l'élaboration de principes directeurs et de dispositions juridiques. Cependant, si plusieurs succès importants ont été mentionnés, la corrélation n'est pas encore systématiquement indiquée;
- Le PNUD collabore activement à la révision des législations en vigueur et à l'élaboration de recommandations visant à des réformes. On notera que le PNUD doit une grande partie des résultats positifs qu'il a obtenus au fait qu'il a su mobiliser la société civile et encourager un large dialogue national;
- Les dépenses faites en aval représentent près de deux fois celles engagées en amont. C'est ce que confirment les données recueillies pour l'élaboration du rapport, en particulier en Afrique. Les domaines d'intervention stratégique relatifs à la lutte contre les épidémies, aux services sociaux, à l'emploi, au microfinancement et à l'auto-organisation des pauvres couvrent les résultats concernant la délégation de pouvoir (ou renforcement de l'autonomie), les incitations à la participation et les interventions ciblées/actions pilotes. Les activités sont menées à l'échelon des collectivités locales, la contribution du PNUD prenant alors la forme de projets de coopération technique;
- Au niveau global, les interventions du PNUD en aval ont produit des résultats positifs dûment étayés par les modifications effectivement observées et les statistiques sur le nombre de bénéficiaires. Il est rare que ce type de résultats suppose une participation du PNUD en amont, au stade de l'élaboration de politiques et de dispositifs juridique et réglementaires. C'est ce qui ressort clairement de l'analyse des données relatives à la promotion de l'emploi et au microfinancement;
- La diffusion du savoir et l'établissement à cet effet de réseaux de communication utilisant les technologies de l'information est un domaine nouveau pour le PNUD. Les résultats encore limités qui ont été obtenus se sont traduits pour la plupart par un renforcement d'organisations de la société civile luttant contre la pauvreté. Le programme mondial et les programmes régionaux ont facilité l'établissement de réseaux et les échanges de données d'expérience aux échelons régional et interrégional;
- Dans un nombre limité de cas, les résultats obtenus comportaient une composante parité hommes-femmes. La plupart des changements signalés au bénéfice des femmes portaient sur la promotion de l'emploi et l'accès à des services de microfinancement (voir les paragraphes ci-après et l'analyse des résultats par sexe).

Analyse par sous-objectif et domaines d'intervention stratégiques

82. Les rapports annuels axés sur les résultats confirment les tendances mises en évidence dans le document relatif au plan de financement pluriannuel. En termes de fréquence des interventions contre la pauvreté du PNUD, selon le nombre de bureaux de pays établissant des rapports, les résultats recherchés par le PNUD étaient centrés sur :

- Les politiques nationales en faveur des pauvres et les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté (84);
- La promotion de l'esprit d'entreprise et l'accès des pauvres aux services de microfinancement (74);
- La promotion de l'emploi des pauvres (67);
- La capacité de la société civile et des pauvres à s'organiser (59).

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

83. Le plus important domaine d'intervention pour le PNUD concerne l'élaboration des politiques en faveur des pauvres et des programmes de lutte contre la pauvreté. Il faudrait souligner le rôle joué par les rapports nationaux sur le développement humain qui mettent en évidence les questions liées à la pauvreté et présentent des options pour les politiques. Dans un grand nombre de pays, la pauvreté a été le thème central du rapport national sur le développement humain pour une année donnée. Les rapports nationaux présentent des données ventilées par sexe et par région, qui servent de contributions au dialogue national et aux décisions concernant les politiques futures. Le fait que le rapport national sur le développement humain atteint un vaste public et implique les décideurs à un niveau élevé en fait un instrument puissant qui permet au PNUD de promouvoir les politiques en faveur des pauvres. Les rapports annuels axés sur les résultats établis par les bureaux de pays montrent comment les recommandations contenues dans les rapports nationaux sur le développement humain donnent lieu à des modifications effectives des politiques (voir l'analyse détaillée dans le chapitre VI.B).

84. Les efforts déployés par le PNUD pour accroître la prise de conscience et la prise en considération des problèmes nationaux liés à la pauvreté et à l'équité sont reflétés dans un autre résultat, qui montre que le PNUD fait de grands efforts de plaidoyer dans les pays en transition (Europe, Communauté d'États indépendants et Mongolie) et ceux qui sortent d'une crise financière (Indonésie, Thaïlande). Dans les 13 pays où le PNUD est actif dans ce domaine, les bureaux de pays indiquent un taux de progrès accomplis de 85 % par rapport aux résultats escomptés, les interventions étant orientées à la fois vers le public et les décideurs. Dans le cas du public, le PNUD a utilisé les médias pour diffuser des informations sur les nouvelles questions relatives à la pauvreté et susciter un débat national. Dans le cas des décideurs, les résultats ont été obtenus principalement grâce à la présentation de documents analytiques et à l'organisation de conférences nationales avec la participation de hauts fonctionnaires, de parlementaires et de représentants des ONG et de la société civile. Les indicateurs ont montré qu'il y a eu une augmentation significative de la couverture accordée par les médias aux questions liées à la pauvreté et que ces questions étaient mentionnées plus fréquemment par les hauts fonctionnaires. La promotion et la mise en oeuvre des politiques en faveur des pauvres (résultat B) ont

également donné des résultats positifs, et 62 des 81 bureaux de pays établissant des rapports ont enregistré des progrès dans ce domaine (voir également l'analyse détaillée).

85. Près des deux tiers des 36 bureaux de pays qui ont établi des rapports sur la protection sociale ont indiqué des progrès. La protection sociale n'est pas un domaine de grande intervention pour le PNUD, sauf dans les pays en transition d'Europe et de la Communauté d'États indépendants, où des progrès ont été indiqués par 13 bureaux et enregistrés par 6 bureaux. Les interventions du PNUD comprenaient des recommandations mondiales, notamment un livre blanc sur la réforme de la sécurité sociale en Bulgarie et une assistance ciblée en vue de l'élaboration d'un projet de loi sur des questions spécifiques comme la réforme des pensions au Bélarus.

86. La prévention et la réduction des épidémies, à savoir presque exclusivement le VIH/sida, est une question relativement plus importante. Le PNUD lance des campagnes de sensibilisation, appuie les programmes nationaux et effectue des interventions au niveau des collectivités. Toutefois, une analyse interrégionale montre qu'il y a des disparités importantes dans la fréquence globale des interventions et les types de résultats obtenus, comme l'indique le tableau 5.

Tableau 5

Résultats indiqués dans les rapports annuels axés sur les résultats en ce qui concerne la prévention et la réduction de l'épidémie de VIH/sida

<i>Régions</i>	<i>Campagnes de sensibilisation</i>		<i>Programmes nationaux</i>		<i>Interventions au niveau des collectivités</i>	
	<i>Pays</i>	<i>Progrès</i>	<i>Pays</i>	<i>Progrès</i>	<i>Pays</i>	<i>Progrès</i>
Afrique	5	3	10	6	3	1
États arabes	1	1	3	1	0	0
Asie et Pacifique	6	4	7	5	5	3
Europe et Communauté d'États indépendants	3	3	8	5	4	3
Amérique latine et Caraïbes	1	1	4	1	2	2
Total	16	12	32	18	14	9

88. Le renforcement des capacités nationales de collecte et de diffusion des données et leur utilisation dans la formulation des politiques sont les caractéristiques principales du rôle joué par le PNUD dans le renforcement des institutions. Toutes les régions ont indiqué qu'il y avait eu des progrès importants, depuis l'évaluation de la pauvreté et les enquêtes sur la pauvreté jusqu'à la création ou le renforcement des institutions gouvernementales chargées d'étudier la pauvreté. Le renforcement institutionnel des centres de recherche économique afin de suivre les progrès des tendances en matière de développement humain durable a caractérisé les travaux du PNUD dans des pays tels que le Burkina Faso, la Colombie, le Niger, l'Ouzbékistan et la République de Moldova.

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

89. Parmi les six domaines d'intervention stratégiques de ce sous-objectif, deux sont considérés comme prioritaires par le Rapport annuel axé sur les résultats : la promotion de l'emploi, et la promotion de l'esprit d'entreprise et l'accès au microfinancement. Ces deux DIS ont fait l'objet de rapports, respectivement, de 67 et 74 bureaux de pays, ce qui montre qu'ils sont de loin les domaines les plus importants pour l'ensemble du sous-objectif. Le PNUD a obtenu d'excellents résultats dans sa collaboration avec les pouvoirs locaux et les collectivités au niveau municipal dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes.

90. Dans le DIS concernant la promotion de l'emploi, le résultat principal est une augmentation de l'emploi et de l'emploi indépendant des pauvres, des rapports ayant été fournis par 53 bureaux de pays et le taux des progrès accomplis par rapport aux résultats escomptés se situant à 62 %. Le PNUD fournit un appui grâce à une formation directe ou par l'intermédiaire de centres consultatifs qui aident les pauvres. Des progrès importants ont été réalisés dans les États arabes, où 9 bureaux de pays ont établi des rapports et 7 bureaux ont indiqué des progrès. Les régions de l'Asie et du Pacifique et de l'Europe et de la Communauté d'États indépendants ont obtenu de bons résultats puisque, respectivement, 16 et 6 bureaux ont envoyé des rapports, dont 11 et 5 bureaux qui ont indiqué des progrès. Dans les régions de l'Afrique et de l'Amérique latine et des Caraïbes, malgré une participation active du PNUD (11 bureaux dans chaque région), les interventions semblaient plus diverses et les résultats moins impressionnants, et des progrès ont été indiqués uniquement pour la moitié et le tiers des cas, respectivement.

91. Dans ce domaine important, le PNUD est préoccupé par le fait qu'il y a eu peu de preuves que les interventions directes ont donné des résultats positifs en introduisant des changements au niveau de la prise des décisions (voir tableau 6). Seuls 15 bureaux de pays, dont la plupart se trouvent en Asie, s'emploient activement à renforcer les capacités nationales pour suivre l'évolution du marché du travail et élaborer des politiques d'emploi en faveur des pauvres (résultat B) et 9 d'entre eux ont indiqué des progrès, notamment au Bhoutan et à Sri Lanka; dans ce dernier pays, l'établissement de partenariats a pris la forme d'un fonds de développement des qualifications institué en copropriété par le Gouvernement et le secteur privé.

Tableau 6

Comparaison entre les interventions directes et les interventions au niveau des politiques

	<i>Nombre de bureaux de pays ayant établi des rapports</i>	
	<i>Emploi</i>	<i>Microfinancement</i>
Interventions directes	53	50
Interventions au niveau des politiques	15	17

92. Bien qu'il s'agisse d'un domaine relativement nouveau pour le PNUD, l'accès au microfinancement et la promotion de l'esprit d'entreprise ont enregistré un bilan positif pour les trois résultats escomptés (voir également encadré 4). Un taux élevé de succès a été enregistré pour la création et l'expansion de microentreprises, puisque 82 % des 23 bureaux de pays ayant envoyé des rapports ont indiqué des progrès. Les changements semblent, pour l'instant, être relativement plus limités en ce qui concerne le renforcement des institutions de microfinancement. Le PNUD s'efforce actuellement de parvenir à cet objectif dans 50 pays, et des progrès concrets ont été obtenus dans 32 d'entre eux. Il s'agit d'une activité de grande envergure en Afrique, en Asie et dans le Pacifique et dans les États arabes, où le niveau de participation est exceptionnellement élevé puisque des rapports ont été envoyés par 13 bureaux de pays, mais les progrès sont limités étant donné qu'environ la moitié de ces bureaux n'ont pas indiqué de progrès jusqu'à présent.

Encadré 4

Microfinancement : des projets exécutés en aval à l'appui aux politiques en amont

En Argentine, le PNUD formule des propositions concernant les politiques visant à appuyer les microentreprises sur la base des meilleures pratiques et de l'expérience internationale.

Au Cambodge, l'appui du PNUD a permis d'octroyer à une ONG une licence en tant qu'entreprise privée de microfinancement.

Au Ghana, le PNUD a contribué à offrir des possibilités aux communautés pauvres grâce à la formulation d'un cadre directeur national pour le microfinancement.

La réglementation applicable aux institutions financières non bancaires a été améliorée au Kazakhstan sur la base des recommandations issues d'une table ronde sur le microfinancement, facilitée par le PNUD, avec la participation du Gouvernement, des donateurs et des ONG.

L'accès des pauvres au microfinancement s'améliore à Madagascar grâce à un partenariat entre la Banque mondiale, le PNUD et le FENU. À la suite de plusieurs interventions, une politique nationale est en cours d'élaboration.

En partenariat avec le FENU, le projet MicroStart en Mongolie a permis de créer la première société financière de Mongolie et la première institution de microfinancement légalement constituée dans le pays. Le projet a contribué à l'élaboration de la réglementation de la Banque centrale sur les institutions financières non bancaires et à la modification des lois concernant les activités bancaires, du code civil et des lois sur les entreprises. Les normes de comptabilité et le manuel de comptabilité pour les institutions financières non bancaires élaborés par MicroStart ont été adoptés par la Banque centrale.

93. En ce qui concerne l'emploi, les interventions directes n'entraînent pas nécessairement une participation du PNUD en amont. Seuls 17 bureaux de pays, situés principalement en Asie et dans le Pacifique et en Europe et dans la Communauté d'États indépendants, ont indiqué des activités au niveau des politiques concernant le microfinancement. Toutefois, lorsque le PNUD joue un rôle actif, ce rôle est essentiel et permet d'obtenir des résultats tangibles importants. Au total, 76 % des bureaux de pays actifs dans ce domaine ont constaté des améliorations au niveau des politiques pour le développement du microfinancement. Cela comprenait notamment la modification de la réglementation, y compris les règlements concernant les activités bancaires, que le PNUD a appuyée au Cambodge, au Kazakhstan, en Mongolie et aux Philippines, parmi d'autres pays.

94. Ayant fait l'objet de 49 rapports annuels axés sur les résultats, l'accès des pauvres aux services de base, en particulier la santé et l'éducation, est un DIS relativement important dans toutes les régions, à l'exception des États arabes (trois bureaux seulement ont établi des rapports). Deux tiers des rapports ont indiqué des résultats positifs obtenus grâce à des approches participatives et à l'établissement de partenariats locaux.

95. Il était frappant que les rapports et les résultats étaient modestes en ce qui concerne l'appui aux réformes structurelles des droits des pauvres à l'accès aux terres et aux ressources naturelles. Seuls 13 bureaux de pays ont fourni des rapports et un tiers d'entre eux seulement ont indiqué des changements positifs dans ce domaine.

96. Les interventions concernant la sécurité alimentaire étaient concentrées en Afrique et en Asie, et 13 pays de chacune de ces régions ont envoyé des rapports. La plupart de ces rapports ont indiqué des progrès, en mettant l'accent sur les zones rurales et la formation des agriculteurs.

97. Des efforts visant à promouvoir l'aptitude des pauvres à s'organiser eux-mêmes ont été signalés dans les cinq régions et ont donné des résultats positifs puisque le taux des progrès accomplis par rapport aux résultats escomptés s'élevait en moyenne à 66 %. Ces rapports viennent compléter les informations sur les travaux du PNUD pour et avec la société civile, qui ont été fournies dans les cadres de résultats stratégiques sur la création d'un environnement propice à un développement humain durable et à la promotion de la femme. Le PNUD met l'accent sur la mobilisation des collectivités pauvres (résultat A), domaine sur lequel des rapports ont été reçus de 39 pays. Les progrès ont été nettement supérieurs à la moyenne en Asie et dans le Pacifique, où des progrès considérables ont été indiqués par 10 pays de bureaux sur 13. Le PNUD encourage généralement la création d'associations de pauvres et pour les pauvres dans les zones rurales et obtient des résultats particulièrement positifs en facilitant l'établissement de réseaux nationaux et internationaux entre ces associations. En appliquant la même approche, le PNUD enregistre des progrès dans le renforcement de la capacité des organisations de la société civile en matière d'analyse des politiques et de plaidoyer (résultat B). Au total, 19 bureaux de pays ont envoyé des rapports sur leurs résultats, des progrès particulièrement importants ayant été faits dans la région de l'Asie et du Pacifique et dans la Communauté d'États indépendants.

Problèmes nouveaux

98. Dans cette catégorie, on constate l'apparition de plusieurs phénomènes :

- L'analyse des premiers rapports annuels axés sur les résultats consacrés à la pauvreté fait ressortir très nettement que si le PNUD joue fréquemment un rôle clef dans la mise au point des macropolitiques nationales en faveur des pauvres et des stratégies de lutte contre la misère, le travail communautaire reste un aspect important de sa participation à l'effort d'élimination de la pauvreté. Les interventions permettent souvent d'avancer de façon tangible, mais elles ne touchent qu'un petit nombre de communautés pauvres et de groupes vulnérables et ne sont pas systématiquement intégrées à ce qu'il fait en faveur de l'élaboration des politiques. Les relations entre les deux niveaux d'intervention doivent être développés, de façon à renforcer l'effet des réalisations de l'institution;
- Malgré leur importance, les réseaux de communication du savoir ne ressortent pas bien nettement de l'analyse. Cela signifie peut-être que le PNUD doit définir une stratégie cohérente de mise en réseau et de partage du savoir dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, au niveau national et au niveau du siège;
- Le cadre des résultats stratégiques concernant la lutte contre la pauvreté peut être considérablement renforcé si l'on regroupe les domaines d'intervention stratégiques qui sont peu sollicités dans les programmes de pays et si l'on explique plus clairement que les micro-interventions ne sont envisageables que si elles ont un effet démonstratif et ont pour objet d'améliorer ou de mettre en liaison des encadrements politiques.

C. Environnement et ressources naturelles

99. Pour 1999, le domaine de l'environnement figure en troisième position par le volume de ressources que le PNUD lui consacre. Il représentait 14 % des dépenses totales (soit 240 millions de dollars), dont 170 millions de ressources à des fins spéciales, fournies pour un tiers par le Fonds pour l'environnement mondial/PNUD. L'analyse par type d'activités montre que les activités d'aval représentent plus du tiers des dépenses totales.

100. Les résultats d'ensemble par région sont indiqués dans les tableaux ci-dessous. Les résultats par catégorie de revenu montrent que ce sont les bureaux des pays qui sont des contributeurs nets, bien qu'ils soient peu nombreux, qui progressent le plus rapidement, suivis à peu près à égalité, par les bureaux des pays à faible revenu et à revenu moyen et des pays les moins avancés.

Figure 5 a)
Objectif 3
Bureaux de pays, par région : total et bureaux présentant un rapport

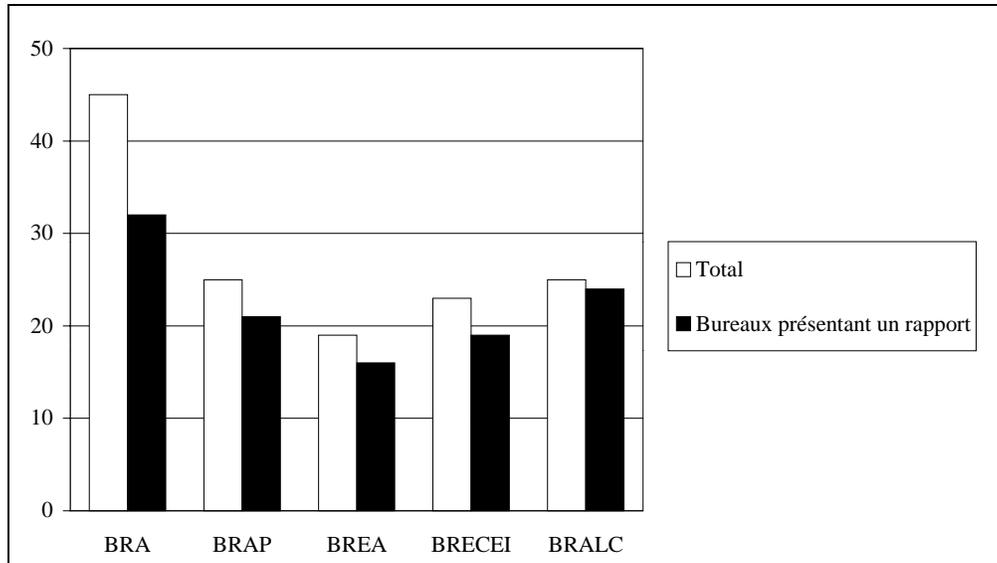
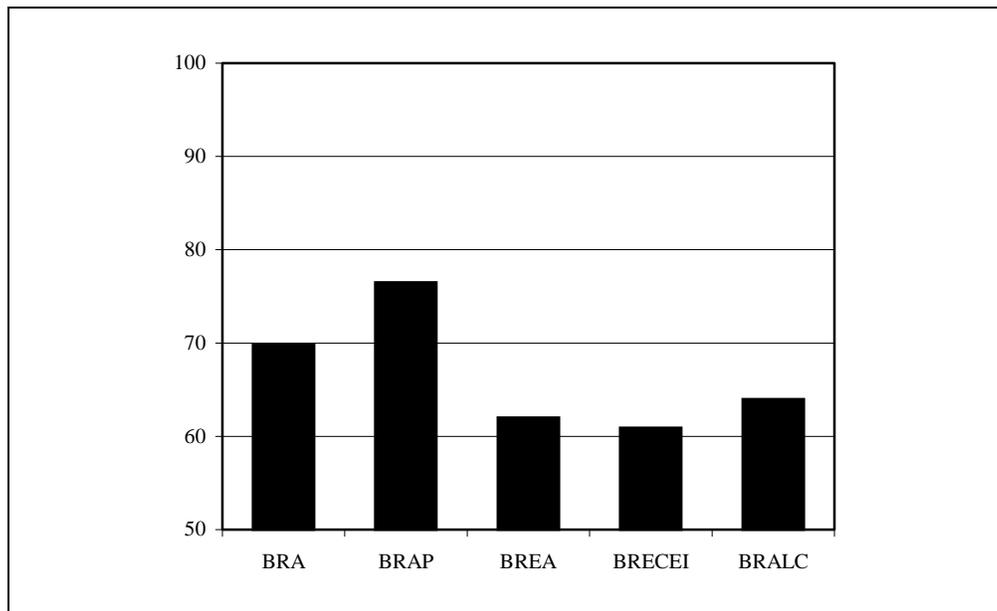


Figure 5 b)
Objectif 3
Progrès effectifs et progrès escomptés, tels qu'indiqués par les bureaux de pays, en pourcentage



101. Les conclusions principales de l'analyse du Rapport sont les suivantes :

- Les bureaux de pays concentrent en général leurs rapports sur les domaines prioritaires indiqués dans le plan de financement pluriannuel. Le taux de réalisation est en moyenne de 67 %;
- Les résultats des activités d'aval sont nettement inférieurs à la moyenne de la catégorie; parmi ces activités, il y a les microprogrammes, les programmes ciblés, les programmes de sensibilisation et la mise en valeur technologique. Il se trouve que ce sont également les domaines dans lesquels la coopération du PNUD est pour l'essentiel débrayée de l'évolution politique et institutionnelle;
- Les résultats sont plus visibles en amont, au niveau de la mise en place de l'encadrement politique et réglementaire, en ce qui concerne notamment le suivi des accords mondiaux, le rassemblement et l'analyse de données et la création de capacités institutionnelles;
- Plus fondamentalement, les actions semblent converger sur le changement climatique, la biodiversité et, dans une moindre mesure, la désertification, bien que l'on observe encore un éparpillement non négligeable;
- Le financement du Fonds pour l'environnement mondial semble déterminant dans l'orientation générale des activités du PNUD dans ce domaine. L'influence du Fonds se fait sentir au niveau des activités entreprises, qu'il s'agisse de directives générales, de législation, de réglementation, ou de création de capacités institutionnelles, de collecte et d'analyse de données ou de micro-interventions;
- Si l'on considère la diversité des résultats – des activités de plaidoyer à l'évolution effective des conditions de développement –, le PNUD en est encore à la phase de démarrage, c'est-à-dire qu'il aide à préparer le terrain pour que les partenaires nationaux puissent agir en brûlant les étapes. Cela signifie que les deux ou trois prochaines années seront décisives en ce qu'elles diront si le PNUD peut dépasser cette première phase et participer à la réalisation de résultats dignes de mention dans le domaine du développement;
- Enfin, il y a un certain nombre d'activités qui pourraient être des activités pionnières que les bureaux de pays signalent, en matière de mobilisation de ressources, de partenariats secteur public-secteur privé et d'action régionale (voir encadré 5).

Encadré 5

L'innovation au service du développement durable

Les rapports annuels axés sur le développement montrent bien que le PNUD innove dans la recherche du développement durable. Dans le domaine par exemple de la mobilisation des ressources, outre les échanges de dettes du genre de ceux que la Jordanie a inaugurés, un certain nombre de bureaux de pays s'efforcent de mettre en place des mécanismes de financement de l'action écologique en facilitant la création de fonds d'affectation spéciale, et ce dans deux domaines : le secteur dans son ensemble, comme c'est le cas en Mongolie, au Sénégal, en Ukraine et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, et certains problèmes particuliers, tels que la désertification, comme c'est le cas en Éthiopie, au Liban et au Soudan.

On voit aussi se développer les partenariats avec le secteur privé. Pour prendre quelques exemples, on a lancé au Sri Lanka un ensemble d'activités de sensibilisation, de formation et d'appui en matière de mise en place de stations de récupération et de recyclage des chlorofluorocarbones; en Chine, on a participé à la création de l'Association industrielle de l'énergie non renouvelable; en Colombie, on favorise la collaboration entre secteur public et secteur privé dans le Mécanisme de développement non polluant; aux Philippines, on aide à préparer les activités prévues dans le Business Agenda 21.

Au-delà du niveau national, les initiatives plurinationales, sous-régionales et régionales sont un aspect essentiel de l'action du PNUD : elles couvrent par exemple les efforts binationaux Pérou-Bolivie consacrés au lac Titicaca, le programme Cuba-Jamaïque de dépollution des baies, l'Initiative Banque mondiale/PNUD relative aux cours d'eau transfrontières, axée au départ sur le Nil et l'Afrique australe et qui permet d'étudier la problématique des eaux partagées, et l'aide à la réalisation du Programme d'action stratégique pour la mer Rouge.

Analyse par sous-objectif et domaine d'intervention stratégique

102. Le premier sous-objectif, qui est l'intégration de l'aménagement du milieu dans les politiques et les programmes de développement, occupe dans les rapports annuels une partie plus importante que le plan de financement pluriannuel. L'importance relative de chaque domaine reste cependant conforme au plan de financement pluriannuel, selon l'ordre suivant :

- Ratification et suivi à l'échelle nationale des conventions internationales (67 pays);
- Élaboration de cadres juridiques ou réglementaires et de politiques (52 pays);
- Capacités de gestion des organismes nationaux de protection de l'environnement (49 pays);
- Moyens permettant une participation à l'échelle locale à la conception et à l'exécution des programmes (45 pays);

- Exécution de programmes nationaux ou locaux visant une gestion durable de l'environnement (43 pays);
- Renforcement des capacités de collecte, d'analyse et de diffusion des données (42 pays).

103. Pour ce qui est de la très importante question des résultats, le tableau 7, qui reprend la typologie du plan de financement pluriannuel (voir fig. 1), montre que c'est dans l'élaboration des politiques et dans l'encadrement juridique et réglementaire que les bureaux de pays ont le plus nettement avancé, puis dans les domaines du renforcement des capacités de collecte et d'analyse des données et, plus largement, dans celui de la planification et de la gestion de l'environnement. C'est le domaine de l'appui direct, qui recouvre les délégations de pouvoirs et les interventions ciblées/actions pilotes du tableau 7, qui est à l'autre extrémité de l'éventail, les bureaux de pays faisant état de résultats n'atteignant que la moitié des prévisions.

104. L'analyse des résultats par sous-objectif confirme les conclusions présentées ci-dessus et révèle que les sous-objectifs 1 et 3, qui sont le plus étroitement liés à l'élaboration de politiques et de cadres administratifs et réglementaires et au renforcement des capacités, obtiennent le meilleur score par rapport aux résultats attendus (environ 70 %), alors que le sous-objectif 2, qui vise surtout sur l'assistance directe en faveur de populations ou de régions expressément ciblées, obtient des résultats nettement plus mauvais, soit un taux de réalisation de 60 %.

Tableau 7
Typologie des résultats généraux

<i>Typologie des résultats^a</i>	<i>Résultats estimatifs (en pourcentage)</i>
A. Renforcement des capacités	
A.1 Principes directeurs, dispositions réglementaires et juridiques	77
A.2 Renforcement de la cohésion sociale	56
A.3 Capacités institutionnelles	63
A.4 Collecte de données et suivi	67
B. Réseaux de communication du savoir	61
C. Délégations de pouvoir	66
D. Interventions ciblées/actions pilotes	73 ^b

^a La typologie est tirée du document sur le plan de financement pluriannuel (DP/1999/30); voir également fig. 1, p. 15.

^b Les données sont trop peu nombreuses pour autoriser une conclusion ferme. Certains éléments de délégations de pouvoir sont très semblables; si on les intègre dans les calculs, le pourcentage baisse nettement, jusqu'à environ 50 %.

Directives politiques et suivi des conventions mondiales

105. Lorsque l'on analyse les résultats d'ensemble, deux domaines d'intervention stratégiques semblent intéressants (entre lesquels il y a même certains chevauchements dans les rapports), à savoir d'abord l'élaboration de textes législatifs et réglementaires au titre du sous-objectif 1 (DIS1), ensuite le suivi des accords et des traités internationaux au titre du sous-objectif 3 (DIS1). Dans les deux cas, les résultats semblent particulièrement encourageants, les trois quarts environ des bureaux

de pays faisant état de progrès (voir tableau 2). Dans ces deux domaines, c'est l'Afrique qui obtient les meilleurs résultats, suivie de l'Asie et du Pacifique puis, à égalité, par les États arabes et la région Amérique latine et Caraïbes. Relativement aux autres, la région Europe et Communauté d'États indépendants avance moins bien, encore que 60 % environ des bureaux concernés fassent état de progrès.

Tableau 8
Principes directeurs, dispositions réglementaires et juridiques
(objectif 3, sous-objectif 1, DISA.1)

<i>Régions</i>	<i>Nombre de rapports</i>	<i>Progrès sensibles</i>	<i>Progrès relatifs</i>	<i>Aucun progrès</i>	<i>Pas de mise à jour</i>
Afrique	8	6	2	–	
Asie	16	7	6	2	1
Europe et Communauté d'États indépendants	9	5	–	–	4
États arabes	10	5	2	–	3
Amérique latine et Caraïbes	9	6	1	–	2
Total	52	29 (56 %)	11 (21 %)	2 (4 %)	10 (19 %)

106. Toutes les régions font état de progrès dans la formulation, l'analyse et l'officialisation des stratégies ou des plans d'action écologiques, pour l'ensemble du secteur et particulièrement pour ce qui est des objectifs concernant la biodiversité et la désertification. Par exemple, les stratégies nationales relatives à Action 21 sont achevées dans 25 pays environ et les programmes nationaux de lutte contre la désertification et la sécheresse ont été lancés dans 50 pays, avec un début de réalisation dans 30 d'entre eux.

107. Toute les régions font état de progrès (moins sensibles dans les États arabes) dans la rédaction ou l'adoption de textes politiques, législatifs ou réglementaires concernant une gamme très diverse de questions écologiques (attributions et responsabilités en matière d'aménagement du milieu, utilisation des terres et des eaux, conservation de l'énergie et protection de l'environnement, aménagement forestier, gestion des déchets). Les objectifs poursuivis vont de la rédaction de directives politiques touchant aux questions juridiques, réglementaires et institutionnelles (Samoa, Malaisie), aux études sur l'encadrement juridique et réglementaire, y compris les options et les scénarios possibles (12 États brésiliens), en passant par l'élaboration de textes législatifs sur la délégation de pouvoir des autorités centrales aux autorités locales en matière de ressources naturelles et d'aménagement du milieu (Ukraine) et par le projet de création d'un ministère de l'environnement (Nigeria).

108. Toutes les régions font état de progrès (moins sensibles en Afrique) dans l'établissement d'inventaires nationaux des gaz à effet de serre, la formulation de plans d'action et de textes législatifs relatifs aux changements climatiques et la rédaction des rapports nationaux prévus par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. On peut notamment citer l'élaboration (en cours ou achevée) de plans nationaux d'action sur le changement climatique dans des pays très divers (Albanie, Argentine, ex-République yougoslave de Macédoine, Kazakh-

stan, République islamique d'Iran, Sri Lanka et Venezuela), ou l'assistance apportée à l'élaboration de plans ou de cadres juridiques d'élimination de la production des chlorofluorocarbones au Bangladesh, en Chine et en Égypte.

Renforcer les capacités pour mieux gérer l'environnement

109. Il s'agit de renforcer les capacités de gestion de l'environnement et, plus précisément, de collecte et d'analyse des données. Afin de s'attacher à renforcer les capacités pour mieux gérer l'environnement, il faut examiner l'action menée à deux niveaux : organismes nationaux et sectoriels (sous-objectif 1, DIS2) et autorités locales et autres parties prenantes (sous-objectif 2, DIS2).

110. Malgré la grande diversité des situations aux niveaux national et local, il reste possible de comparer les résultats : a) l'Europe et la Communauté d'États indépendants et l'Asie et le Pacifique obtiennent de bons résultats dans le renforcement des capacités aux niveaux national et local, plus des trois quarts des bureaux signalant des progrès; b) l'Afrique et l'Amérique latine et les Caraïbes semblent enregistrer environ deux fois plus de progrès au niveau local qu'au niveau national; c) l'inverse semble être le cas dans les États arabes, bien que la prudence s'impose étant donnée la proportion élevée de bureaux qui n'ont pas fait rapport.

111. Les types de résultats signalés par les bureaux des pays varient selon qu'ils ont été obtenus au niveau national ou au niveau local. Au niveau national, des résultats ont été enregistrés dans deux grands domaines.

112. Premièrement, la plupart des régions (l'Amérique latine et les Caraïbes dans une mesure sensiblement moindre) font état de résultats centrés sur l'établissement ou la réorganisation d'organes ou de systèmes chargés de la planification, de la gestion ou de la coordination de l'environnement. Les résultats obtenus comprennent, par exemple, la mise au point de systèmes d'audit de l'environnement aux Philippines, l'aide à la création de services de contrôle de l'ozone en Malaisie et au Népal (22 organes de ce type ont été mis en place à l'échelle mondiale), l'élaboration de propositions en vue de la restructuration des ministères de l'environnement en Arménie et en Géorgie et l'appui à la création de centres de formation et/ou d'études environnementales au Koweït et dans les Émirats arabes unis.

113. Deuxièmement, toutes les régions font état de progrès dans la sensibilisation et la formation du personnel gouvernemental et non gouvernemental ainsi que d'un soutien à la création d'organismes chargés de la protection de l'environnement ou à la réorganisation de ceux qui existent déjà. L'accent est mis sur la sensibilisation aux obligations qui incombent aux pays au titre des conventions mondiales et sur l'acquisition de compétences en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles, de comptabilité des ressources naturelles et de planification, gestion et évaluation des programmes et des projets.

114. Les résultats les plus notables à l'échelon local concernent les progrès réalisés aux divers stades de la préparation de plans d'action locaux de protection de l'environnement. On peut citer entre autres exemples le lancement d'initiatives locales visant à donner effet aux recommandations contenus dans Action 21 dans les deux tiers des provinces chinoises et l'établissement de plans d'action locaux pour l'environnement au Bhoutan, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, au Kazakhstan, en République de Moldova, en Turquie et en Ukraine.

115. Les résultats obtenus dans l'autre grand volet du renforcement des capacités, à savoir l'amélioration de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des données (SO1/DIS3), varient considérablement selon les régions : l'Europe orientale et la Communauté d'États indépendants ainsi que les États arabes viennent en tête, 80 % ou plus des bureaux de pays faisant état de progrès; l'Afrique et l'Asie et le Pacifique obtiennent des résultats moyens, la moitié des bureaux de pays faisant état de progrès; et l'Amérique latine et les Caraïbes, où un quart seulement des bureaux de pays signalent des progrès ferment la marche. L'évaluation des résultats obtenus en fonction des groupes de revenus fait apparaître que les pays à revenu moyen et les pays contributeurs nets progressent le plus.

116. Les types de résultats obtenus par les bureaux de pays au titre de ce DIS s'articulent pour l'essentiel autour de la création de systèmes ou de centres d'information en matière d'environnement, plus spécialement au moyen de systèmes d'information géographique (SIG), qui mettent parfois les parties prenantes en réseau au niveau national. Pour citer quelques exemples, une aide a été fournie à la mise en place d'un SIG en Argentine et au Bangladesh et le soutien fourni par le PNUD a permis la création d'un guichet unique en ligne pour l'information sur l'environnement en Malaisie, de centres d'information sur l'environnement ou le changement climatique en Lituanie et en Arménie, d'un observatoire de l'environnement au Liban et d'un centre d'information sur l'environnement et l'énergie au Maroc. En outre, un certain nombre de bureaux de pays signalent l'élaboration de procédures et de lois relatives à l'évaluation d'impact sur l'environnement, notamment aux Maldives, en Mongolie, en République islamique d'Iran et en Ukraine.

Interventions directes

117. L'analyse des données relatives aux interventions directes fait apparaître que : a) ces activités sont les plus courantes en Asie et dans le Pacifique et en Amérique latine et dans les Caraïbes; b) leur taux estimatif de réalisation par rapport aux résultats escomptés est sensiblement en deçà de la moyenne pour cette catégorie thématique (environ 56 %); c) il existe des poches de résultats particulièrement médiocres, par exemple en ce qui concerne le développement des technologies, domaine dans lequel l'Asie et le Pacifique, l'Amérique latine et les Caraïbes et les États arabes font état de taux de progrès s'établissant entre 40 et 50 %.

118. Le principal DIS dans ce domaine concerne les interventions visant des régions géographiques et des groupes cibles particuliers (SO2/DIS1). Comme indiqué pour ce qui est des autres grandes catégories de DIS, les résultats sont mitigés (voir tableau 9) : ils sont les meilleurs en Asie et dans le Pacifique, où près de 90 % des bureaux font état des progrès; viennent ensuite l'Afrique et l'Amérique latine et les Caraïbes, où environ 60 % des bureaux font état de progrès; l'Europe et la Communauté d'États indépendants et les États arabes obtiennent les résultats les moins bons, moins d'un tiers des bureaux faisant état de progrès, même si le nombre important de bureaux n'ayant pas fait rapport dans la région Europe incite à la prudence.

Tableau 9
**Interventions visant des régions géographiques
 et des groupes cibles particuliers (objectif 3, sous-objectif 2, DISA.1)**

<i>Régions</i>	<i>Nombre de bureaux de pays ayant fait rapport</i>	<i>Progrès sensibles</i>	<i>Quelques progrès</i>	<i>Pas de changement</i>	<i>Pas de données nouvelles</i>
Afrique	10	3	3	–	4
Asie et Pacifique	14	6	6	1	1
Europe et Communauté d'États indépendants	5	1	–	–	4
États arabes	6	–	2	3	1
Amérique latine et Caraïbes	8	5	–	–	3
Total	43	15 (35 %)	11 (26 %)	4 (9 %)	13 (30 %)

119. Les types de résultats obtenus par les bureaux de pays sont regroupés pour l'essentiel dans deux domaines étroitement liés :

a) Plans de relèvement et de conservation, par exemple l'adoption de pratiques culturelles durables et d'énergies de remplacement et le relèvement de terres marginales dégradées. Entre autres exemples, on peut citer la mise en oeuvre du plan de gestion d'un parc national au Cambodge, la construction d'une usine de traitement des eaux usées au Pakistan, des projets pilotes au Panama concernant l'utilisation durable des ressources à l'état sauvage et la formation de 400 formateurs et de 12 000 fermiers aux techniques de prévention et de maîtrise des feux de forêt au Brésil;

b) Initiatives visant à inciter les groupes cibles à l'échelon de la collectivité à adopter des méthodes de gestion des ressources et des modes de vie durables. Au Niger, ces initiatives ont conduit à l'installation de 130 fourneaux à bois qui sont propriété de la collectivité, ce qui a permis l'exploitation durable de 400 000 hectares de savane arborée. Au Bangladesh, 30 villages se préparent à adopter des modes de subsistance différents.

Questions nouvelles

120. Dans cette catégorie, les questions nouvelles sont les suivantes :

- Il n'est peut être pas inutile de réitérer quelques constatations générales : les résultats inférieurs à la moyenne des activités en amont; la voix relativement prépondérante du FEM dans la définition des priorités dans ce secteur; la faiblesse du lien entre les micro-interventions et les cadres d'action; le lancement de quelques séries de produits intéressants pour l'avenir, par exemple la mise à l'essai de partenariats avec les secteurs public et privé;
- L'analyse nécessite une meilleure gestion du dossier de projets du PNUD en matière d'environnement et de ressources naturelles. Pour ce faire, il semblerait essentiel de procéder à un examen rigoureux de ces projets pour identifier les activités à faible taux de réussite et les supprimer ou les traiter de manière qu'à l'avenir les efforts puissent être concentrés sur quelques domaines clefs d'intervention. De meilleurs résultats exigent aussi une action plus rapide pour

évaluer et rationaliser certains des nouveaux produits et services ainsi qu'une plus grande intégration PNUD-FEM dans l'élaboration de l'approche et de l'action stratégiques de l'organisation;

- Enfin, l'analyse fait apparaître la nécessité d'une révision du CRS pour l'objectif 3 de manière à : a) supprimer tout ce qui est superflu dans les domaines d'intervention stratégique et les résultats; b) articuler les domaines d'intervention autour de groupes d'activités bien définis tels que les lignes d'action et le renforcement des capacités; et c) mieux cibler les sous-objectifs en insistant sur les deux principaux niveaux d'action – national et régional/mondial.

D. Parité entre les sexes et promotion de la femme

121. Avec 30 millions de dollars, cette catégorie est celle à laquelle revient la plus faible proportion des ressources réparties par objectif. Elle représente 3,4 % des dépenses de base du PNUD pour 1999 et 1 % seulement des autres dépenses. Même si d'autres CRS comprennent dans une certaine mesure des éléments de programme relatifs à la parité entre les sexes, il semble que l'action du PNUD en la matière se heurte à d'importantes contraintes financières.

122. Dans l'ensemble, l'établissement de rapports sur le projet a été lui aussi limité et le nombre de bureaux de pays en ayant présenté est plus faible que pour les autres catégories de CRS, comme l'indique la figure 6 a). Toutefois, l'Asie et le Pacifique et l'Europe orientale et la Communauté d'États indépendants ont fourni des informations plus circonstanciées sur leurs interventions et résultats en la matière que les trois autres régions. Les pays qui sont en tête et où, avec le soutien du PNUD, d'importants résultats ont été obtenus en matière de parité entre les sexes se trouvent tous dans ces deux régions.

123. Les progrès semblent importants en Asie et dans le Pacifique, région dans laquelle les bureaux de pays font état d'un taux de réalisation de 75 % par rapport aux résultats escomptés [voir fig. 6 b)]. Un progrès sensible, bien qu'inégal, a été enregistré en Afrique, en Europe orientale et dans la Communauté d'États indépendants ainsi que dans les États arabes, où un petit nombre d'initiatives du PNUD ont donné des résultats. Dans l'ensemble, le progrès a été limité en Amérique latine et dans les Caraïbes, mais de bons résultats ont été enregistrés dans des domaines phares comme la prévention de la violence contre les femmes.

Figure 6 a)
Objectif 4
Nombre total des bureaux de pays et bureaux ayant fait rapport
(par région)

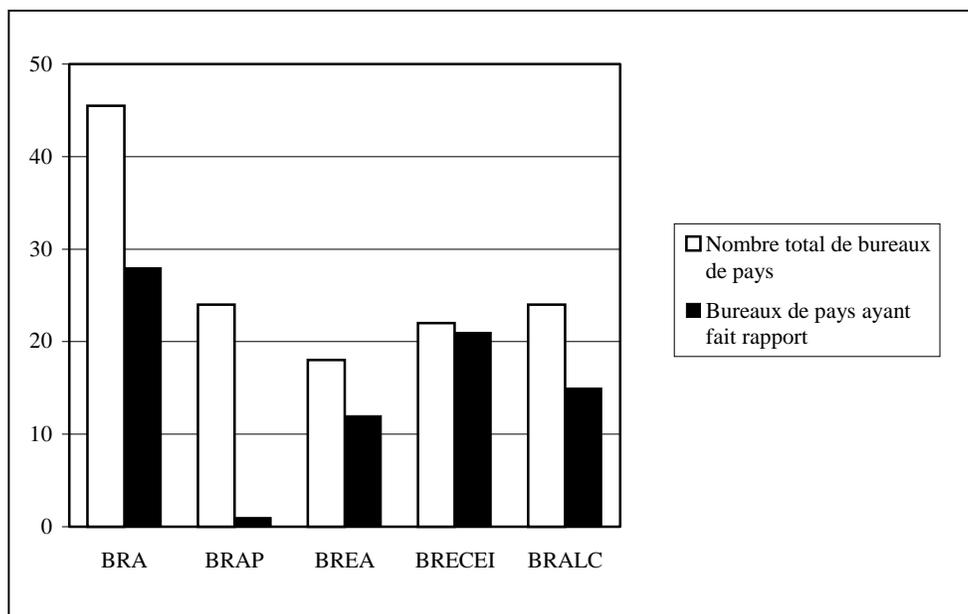
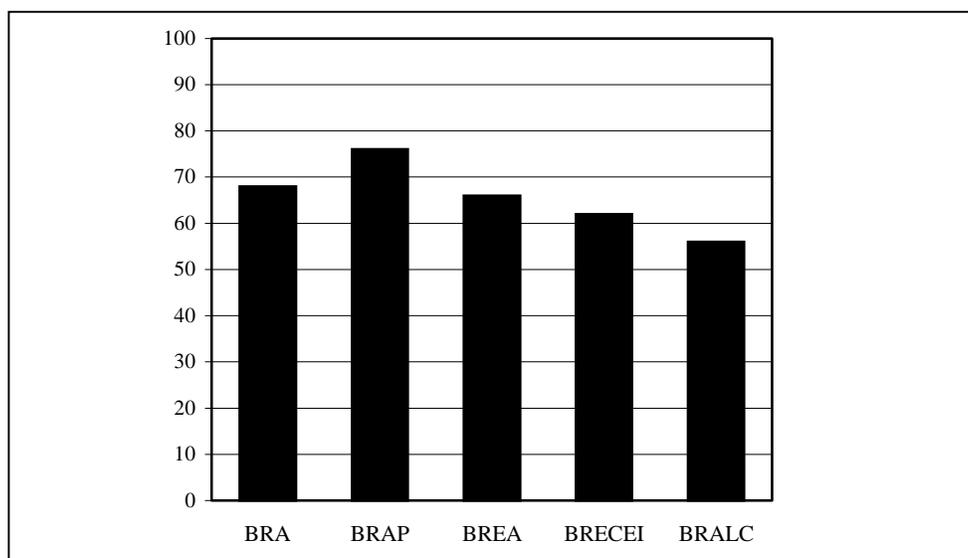


Figure 6 b)
Objectif 4
Progrès signalés par les bureaux de pays par rapport
aux résultats escomptés (pourcentage)



124. Les principales conclusions pour le Rapport annuel axé sur les résultats (RAAR) sont les suivantes :

- Le RAAR, comme le plan de financement pluriannuel (CFP), minimise l'importance accordée à l'égalité entre les sexes par le PNUD. Toutefois, alors que, dans le cas du CFP, on estimait que cette tendance était due en grande partie au fait que les questions d'égalité entre les sexes étaient traitées dans le cadre d'autres catégories, dans les RAAR des bureaux de pays, l'institutionnalisation de l'égalité entre les sexes apparaissait limitée et l'intégration de ces questions dans les programmes était rarement mentionnée;
- Les cadres directifs et juridiques concernant l'égalité entre les sexes sont un des principaux types de résultats appuyés par le PNUD et un domaine où des progrès évidents ont été faits dans les cinq régions. Les résultats obtenus sont plus limités en ce qui concerne l'intégration des questions d'égalité entre les sexes dans les politiques de développement et ce peut-être en raison du fait que les ressources sont le plus souvent affectées au renforcement des institutions nationales chargées des questions féminines qui sont responsables de l'élaboration et de l'exécution des programmes nationaux en faveur de l'égalité entre les sexes;
- Le renforcement des capacités institutionnelles vient au deuxième rang pour ce qui est des résultats enregistrés. Le PNUD collabore avec les pouvoirs exécutif et législatif ainsi qu'avec les ONG et les organisations représentant la société civile, qui sont des partenaires de plus en plus importants;
- Le PNUD promeut activement la constitution de réseaux, en vue d'échanges régionaux et interrégionaux de connaissances, pour favoriser le recours aux technologies de l'information. Il travaille en partenariat avec les ONG et les organisations représentant la société civile et les médias, avec l'appui des programmes mondiaux et régionaux en faveur de l'égalité entre les sexes;
- Les actions pilotes et les interventions ciblées sont généralement axées sur la promotion de l'emploi des femmes. À en juger par le nombre élevé de mentions les concernant et par le volume des ressources qui y sont allouées, ce type d'intervention est plus limité que pour les autres cadres de résultats stratégiques.

Analyse par sous-objectif et par domaine d'intervention stratégique

125. Comme dans le CFP ou presque, les principaux domaines d'intervention stratégique (DIS) mentionnés par les bureaux de pays dans leurs rapports étaient les suivants :

- Promotion de l'esprit d'entreprise et renforcement des compétences, connaissances et capacités techniques (37);
- Appui au renforcement des capacités en vue de l'institutionnalisation de l'égalité entre les sexes dans les politiques, les plans et programmes (37);
- Renforcement des moyens des organisations qui défendent les intérêts des femmes et promotion de la sensibilisation, de la constitution de réseaux et de l'établissement de partenariats en vue de la promotion de la femme (35);

- Soutien à l'exécution des plans d'action nationaux visant à promouvoir la condition de la femme et à donner suite aux recommandations de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes (32).

126. Très peu de rapports ont été présentés pour un certain nombre de DIS et la présente analyse ne couvre donc que ceux d'entre eux qui ont une certaine importance. L'encadré No 6 donne aussi une idée des résultats obtenus dans ce domaine grâce aux partenariats entre le PNUD et UNIFEM.

Encadré 6

Partenariats en faveur de l'égalité entre les sexes

Les partenariats entre UNIFEM et le PNUD ont donné des résultats pour chacun des sous-objectifs du cadre de résultats stratégique (CRS) ayant trait à l'égalité entre les sexes. Le PNUD a fait fond sur les interventions menées avec succès par UNIFEM et élargi leur portée en les reproduisant à plus grande échelle. On peut citer à titre d'exemple le programme pour l'égalité entre les sexes et le développement en Asie et dans le Pacifique qui vise à renforcer le pouvoir politique des femmes et à appliquer la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. L'action menée par UNIFEM pour introduire des femmes producteurs sur les nouveaux marchés au Burkina Faso est en train d'être reproduite par le PNUD à l'échelle de la sous-région.

Les campagnes interorganisations lancées par UNIFEM pour lutter contre la violence faite aux femmes en Amérique latine, en Afrique, et en Asie et dans le Pacifique ont favorisé la mobilisation des ressources et des acteurs des secteurs public et privé. Le partenariat avec le PNUD en Amérique latine et aux Caraïbes est essentiel vu le rôle de premier plan joué par le PNUD dans la mobilisation des gouvernements en faveur de la campagne dans cette région.

UNIFEM et le PNUD collaborent pour faire la synthèse des données d'expérience des gouvernements et des acteurs de la société civile concernant les considérations d'égalité entre les sexes et leur prise en compte lors de l'établissement des budgets nationaux. Parmi les résultats obtenus, on peut citer l'augmentation des crédits affectés par le Gouvernement sud-africain à la promotion d'une démarche soucieuse de l'équité entre les sexes dans le budget national.

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

127. Le PNUD participe activement à la promotion du rôle directeur et de la participation des femmes dans la prise des décisions (DIS1) avec aussi bien les gouvernements que les parlements. La formation, la promotion de la visibilité internationale et la sensibilisation sont parmi les activités que le PNUD mène pour contribuer à la réalisation de ce produit. Les RAAR donnent des exemples de changements positifs au niveau des produits mesurables, à l'échelon national et local, qui se traduisent par un regain d'intérêt, de la part des médias, pour la représentation des femmes

dans la vie politique, les écarts de rémunération entre hommes et femmes dans le domaine économique, et l'action politique visant à accroître la participation des femmes. Dans plusieurs pays d'Europe et de la Communauté d'États indépendants, contrairement aux autres régions, la tendance a été négative, la transition semblant s'être accompagnée d'une diminution importante de l'exercice de l'autorité par les femmes et de la représentation féminine.

128. Le PNUD apporte un appui important en vue de l'accroissement du pourcentage des femmes candidates aux élections tandis que la promotion de l'éducation des électrices (DIS5) ne recevait qu'une attention mineure, ce qui était surprenant (voir tableau 10). Le droit de vote pour les femmes est un des produits que le PNUD entend obtenir au Koweït. La participation accrue des femmes au processus électoral est un objectif en faveur duquel oeuvrent avec succès huit bureaux de pays du PNUD, dont la moitié se trouve en Asie et dans le Pacifique.

Tableau 10
Représentation des femmes

<i>Région</i>	<i>Nombre de bureaux faisant rapport</i>	<i>Nombre de bureaux faisant état de progrès</i>
Afrique	3	2
Amérique latine et Caraïbes	6	3
Asie et Pacifique	9	7
États arabes	4	3
Europe et Communauté d'États indépendants	9	4
Total	31	19

129. Les meilleurs résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés dans ce domaine ont trait à l'adoption de politiques et de lois en faveur de l'égalité entre les sexes (DIS2). Il s'agit d'un domaine où le PNUD joue un rôle de premier plan ou occupe une position clef dans la majorité des 28 pays mentionnés au titre de ce DIS. Dans 86 % des cas, des progrès ont été obtenus. Par le biais des services consultatifs qu'il fournit en vue de l'élaboration des politiques, le PNUD est souvent en mesure d'obtenir des changements. Les résultats obtenus vont de l'adoption de cadres directifs en faveur de l'égalité entre les sexes en Estonie et en Gambie et de l'adoption d'une stratégie d'exécution au Malawi à des changements législatifs, comme le projet de loi sur l'égalité entre les sexes déposé en Haïti ou adopté en Lituanie, les lois contre la discrimination fondée sur le sexe adoptées en République de Corée et la déclaration des droits des conjoints adoptée à Samoa.

130. La tendance est la même pour l'appui aux plans d'action nationaux et à la suite donnée aux recommandations de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes (DIS3). Sur 32 bureaux de pays faisant rapport, 26 ont déclaré que des progrès avaient été accomplis. Toutes les régions ont obtenu des résultats tangibles (dans une moindre mesure en Afrique) au niveau de l'élaboration et de la diffusion des plans d'action nationaux pour lesquels le Cambodge, l'Érythrée, le Guyana et le Soudan méritent une mention particulière. Les résultats étaient plus mitigés en ce qui concernait l'application de ces plans d'action nationaux au sujet de laquelle seul un petit nombre de pays, tels que la Turquie, déclarait avoir progressé dans la mise en oeuvre du Programme d'action de Beijing. Les RAAR mentionnaient souvent le

manque de moyens financiers des pays comme étant à l'origine de l'absence de progrès.

131. La coopération avec les ONG et les organisations représentant la société civile et le renforcement de leur pouvoir sont un des éléments clefs des efforts faits par le PNUD pour promouvoir l'égalité entre les sexes (DIS4). Cette remarque vaut particulièrement pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants, où six États ont fait état de progrès dans leur rapport, et l'Asie et le Pacifique dont les six bureaux, sauf un, ont mentionné des avancées.

Encadré 7

Représentation et exercice du pouvoir par les femmes dans la vie politique nationale

- **Information et sensibilisation** : Au Népal, le PNUD a appuyé la création d'un comité des questions féminines au sein du Parlement pour sensibiliser les parlementaires à l'égalité entre les sexes et favoriser la représentation des femmes dans la fonction publique. En Estonie, il a parrainé une émission de radio/télévision sur la représentation des femmes lors des élections et mesuré son impact. Au Pérou, un film sur les femmes et le pouvoir a été diffusé sur deux chaînes de télévision. Au Pakistan, l'accent a été mis sur la fausse image que les médias donnent des femmes et les progrès réalisés ont été mesurés grâce à un système de veille médiatique. En Chine, le PNUD a contribué à l'introduction d'un programme d'enseignement soucieux d'égalité entre les sexes à l'Université de Beijing et dans plus de 10 collèges féminins et écoles de filles. Au Kirghizistan, il a contribué au rapport sur les Femmes du Kirghizistan et l'accès au pouvoir politique et, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, il a passé en revue les dispositions relatives à une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes dans le cadre législatif existant.
- **Formation des femmes à l'exercice de l'autorité** : En El Salvador, 400 femmes, notamment des conseillères municipales, ont été formées à l'exercice du pouvoir politique et, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, 50 cadres féminins ont reçu une formation du PNUD. Des candidates ont été formées en Albanie, où pour la première fois une femme a été nommée au poste de Vice-Premier Ministre, et au Viet Nam (18 000 femmes). Au Botswana, le PNUD a contribué à la présentation d'un programme électoral en faveur des femmes et formé des candidates à la gestion des campagnes électorales. Au niveau régional, le PNUD a favorisé les échanges d'expériences grâce à une réunion pour les femmes arabes parlementaires avec le Parlement tunisien et des députés de 17 pays de la région et des représentants de l'Union parlementaire arabe et de l'Union interparlementaire.

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

132. Le seul DIS mentionné dans de nombreux rapports concerne le renforcement de l'esprit d'entreprise et des compétences techniques des femmes (DIS1). Les informations relatives à ce domaine complètent celles qui sont données pour la promotion de la création d'entreprises et l'accès au microfinancement au titre du CRS relatif à la pauvreté, dont les femmes étaient les principales bénéficiaires d'après plusieurs RAAR.

133. Au total, 37 bureaux de pays répartis dans toutes les régions ont mentionné des activités dans ce domaine et 20 ont fait état de progrès. Dans la région de l'Asie et du Pacifique, six des 10 bureaux ont fait état d'améliorations. Dans les régions des États arabes et de l'Amérique latine et des Caraïbes, quatre des six bureaux ont enregistré des progrès. Le PNUD s'efforce de développer l'esprit d'entreprise des femmes essentiellement par le biais des associations féminines et des centres d'affaires, et de la formation professionnelle. Les RAAR montrent que les femmes ont davantage de possibilités d'emploi, en partie grâce au PNUD, dans des pays comme l'Albanie, le Bangladesh et le Mexique, où l'accent était mis plus particulièrement sur les femmes autochtones.

Encadré 8

Lutte contre la violence faite aux femmes

Le PNUD a lancé des campagnes médiatiques en Jamaïque, à la Trinité-et-Tobago et au Kenya où 10 000 affiches ont été produites et distribuées aux ONG, à la police et aux organes confessionnels et une séquence musicale a été produite sur vidéo et diffusée sur deux chaînes de télévision. Les rapports nationaux sur la violence conjugale ont fait l'objet d'un large débat au Costa Rica, au Kazakhstan, en Lituanie et au Pérou. À la Trinité-et-Tobago, le PNUD soutient une vaste opération nationale de rassemblement de données. Des résultats ont été aussi obtenus dans le domaine législatif : en Haïti, le PNUD a contribué à l'élaboration d'un projet de loi contre le viol et d'autres formes de violence; en République de Corée, une loi spéciale pour la répression de la violence conjugale a été adoptée.

Les réseaux électroniques ont été utilisés au Kazakhstan pour diffuser des informations sur la violence faite aux femmes auprès des ONG et du public. En El Salvador, le PNUD a favorisé la création d'un réseau de conseillers, aux niveaux national et local. À la Jamaïque, aux Philippines et en Pologne, il a fourni une aide aux centres de soutien, d'information et de formation pour les femmes.

À la Jamaïque, 3 000 personnes ont reçu une formation portant sur les droits des femmes, les lois en vigueur et les compétences nécessaires pour lutter contre la violence conjugale. À la République dominicaine, les médecins ont été formés aux techniques à utiliser pour interroger les femmes victimes de violences. Des policiers ont été sensibilisés à l'égalité entre les sexes au Kenya et, au Soudan, le PNUD a tenu 24 ateliers sur les pratiques traditionnelles dangereuses pour la santé des femmes avec les chefs et les fonctionnaires locaux.

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 excluant la violence

134. D'après les informations reçues, les résultats obtenus dans le domaine de la ratification et de la mise en oeuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes laissent encore à désirer (DIS1); des progrès n'ont en effet été constatés qu'en Europe orientale et dans la Communauté d'États indépendants (5 des 8 bureaux ayant établi des rapports). Les résultats sont moins bons dans les autres régions, 8 bureaux seulement sur les 15 ayant établi des rapports faisant état de progrès. Bien qu'il puisse y avoir eu sous-représentation, il existe un contraste notable entre les données fournies dans les bureaux de pays concernant le CEDAW et celles portant sur la législation et les plans nationaux touchant l'égalité entre les sexes et la promotion de la femme.

135. Liée à la promotion des droits de l'homme, l'élimination de la violence à l'égard des femmes (DIS3) est un domaine où le PNUD joue un rôle de premier plan et obtient des résultats concrets dans trois régions : l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Europe orientale et la Communauté d'États indépendants et l'Asie et le Pacifique (voir encadré 8). Dans ces trois régions, les efforts déployés par le PNUD ont permis d'obtenir des résultats pour ce qui est des deux éléments du DIS. La sensibilisation du public à la violence et l'adoption de mesures visant à éliminer la violence (produit A) sont des objectifs recherchés par 18 bureaux, dont 72 % ont fait état de progrès. L'Amérique latine, avec cinq bureaux jouant un rôle de premier plan et enregistrant des progrès notables, est la région la mieux placée. En Europe orientale et dans la CEI, le PNUD promeut également de plus en plus les droits de la femme. Le produit B, mise en place de cadres et de mécanismes institutionnels permettant de prévenir et de lutter contre la violence à l'égard des femmes, n'a pas fait l'objet d'autant de rapports, seulement 13 bureaux ayant répondu.

Encadré 9

Diminution de la violence à l'égard des femmes

Le PNUD a lancé des campagnes médiatiques à la Jamaïque, à la Trinité-et-Tobago et au Kenya, où 10 000 affiches ont été distribuées aux ONG, à la police et aux organismes religieux et une vidéo musicale a été produite et présentée sur deux chaînes de télévision. Les rapports nationaux sur la violence au sein de la famille ont fait l'objet d'un examen approfondi au Costa Rica, au Kazakhstan, en Lituanie et au Pérou. À la Trinité-et-Tobago, le PNUD s'efforce d'apporter son soutien à la collecte nationale de données. Les résultats ont également concerné le cadre législatif : en Haïti, le PNUD a contribué à l'élaboration d'un projet de loi contre le viol et autres formes de violence et en République de Corée, une loi spéciale pour la répression des actes de violence au sein de la famille a été promulguée.

Des réseaux électroniques sont utilisés au Kazakhstan afin de fournir des informations sur la violence à l'égard des femmes aux ONG et au public. En El Salvador, le PNUD a créé un réseau de services consultatifs aux niveaux national et local. À la Jamaïque, aux Philippines et en Pologne, le PNUD soutient des centres d'aide chargés de conseiller, d'informer et de former les femmes.

En Jamaïque, 3 000 personnes ont reçu une formation sur les droits de la femme, la législation en vigueur et les capacités nécessaires pour faire face à la violence au sein de la famille. En République dominicaine, les médecins ont appris à interroger les femmes victimes de violences. Les policiers kenyens ont été sensibilisés aux questions liées aux sexospécificités et au Soudan, le PNUD a organisé 24 ateliers sur les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé des femmes auxquels ont participé dirigeants et fonctionnaires locaux.

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

136. Le PNUD s'efforce avant tout d'intégrer les sexospécificités dans les politiques de développement (DIS1, produit A), 32 bureaux de pays situés dans toutes les régions ont établi des rapports mais seulement la moitié d'entre eux ont fait état de progrès. Comme pour les autres thèmes, l'aide à apporter aux gouvernements pour leur permettre de produire et de diffuser des données ventilées par sexe pour les activités de plaidoyer et la formulation des politiques (DIS2) est un domaine où le PNUD joue un rôle majeur. Avec 24 bureaux en activité, mais seulement deux en Afrique, le PNUD s'efforce de faire évoluer la situation dans toutes les régions. Dans les deux tiers des cas, des progrès ont été enregistrés, surtout dans le domaine de la mise au point des méthodologies. L'Azerbaïdjan, le Mexique, le Népal, le Pakistan et le Pérou ont été au nombre des pays faisant état de réels progrès en la matière.

Questions nouvelles

137. Les nouvelles questions dans cette catégorie sont les suivantes :

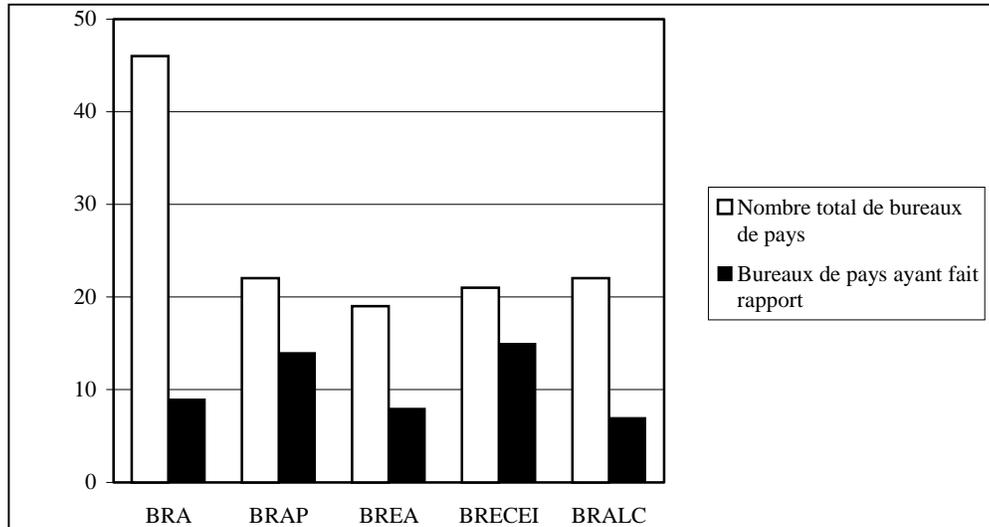
- La sous-représentation constitue une question politique importante pour l'organisation. Elle souligne la nécessité de redoubler d'efforts afin d'intégrer les sexospécificités dans les interventions du PNUD, en particulier celles ayant trait à un environnement propice à un développement humain durable et à la pauvreté. Il s'agit donc de mettre en place un système de suivi plus efficace afin de s'assurer que cette intégration se fait réellement et que les résultats obtenus sont quantifiables;
- Il ressort des données figurant dans le RAAR que les progrès les plus notables sont enregistrés lorsque le PNUD joue un rôle de premier plan en partenariat avec d'autres. Cela signifie qu'il convient de davantage s'attacher à créer des coalitions et des partenariats concernant des objectifs spécifiques à atteindre dans le domaine des sexospécificités et de la promotion de la femme;

- L'analyse des données recueillies souligne la nécessité d'intégrer les questions liées aux sexospécificités dans les politiques nationales et la portée relativement limitée des résultats obtenus à ce jour. Pour améliorer ces résultats, le PNUD devra mettre au point des interventions en amont et créer des partenariats forts lui permettant d'élargir son rayon d'action;
- Lorsque l'on compare les résultats obtenus au niveau national et ceux obtenus dans le cadre de programmes régionaux et mondiaux, il est difficile de ne pas en conclure que les liens entre les deux ne sont guère évidents et, partant, de ne pas se poser de questions sur le bien-fondé et l'utilité de certaines des activités régionales d'appui aux initiatives nationales;
- La structure du cadre CRS portant sur les sexospécificités a été conçue de manière à permettre aux bureaux de pays de dûment faire état de leurs interventions. Les preuves empiriques figurant dans le plan de financement pluriannuel et le RAAR montrent que les initiatives du PNUD dans le domaine des sexospécificités ne touchent que certains domaines stratégiques. Il s'ensuit qu'un certain nombre de domaines stratégiques d'appui ne sont pas souvent mentionnés et il convient par conséquent de revoir en détail le CRS concernant les sexospécificités.

E. Situations spéciales en matière de développement

138. S'agissant des situations spéciales en matière de développement, (SSD), l'objectif du PNUD est de prendre des initiatives facilitant le redressement au lendemain des catastrophes naturelles et renforçant la paix et la stabilité. Les dépenses engagées au titre des situations spéciales ne représentent qu'une petite partie des fonds prélevés sur les ressources de base de 1999 soit 20 millions de dollars ou 4,1 % de l'ensemble, et une proportion encore plus réduite des dépenses au titre de la participation aux coûts, (16 millions de dollars ou 1,1 %). Il peut s'agir là d'une sous-estimation pour plusieurs raisons : en premier lieu, les bureaux de pays ont établi des rapports sur des activités ayant trait à des situations spéciales en matière de développement au titre de rubriques de dépenses différentes et en deuxième lieu, il n'existe pas encore de corrélation systématique entre les catégories thématiques et la façon dont les dépenses sont actuellement consignées. Il sera dûment tenu compte de cette question lors de l'établissement du prochain RAAR. D'autres estimations font état de dépenses totales concernant les situations spéciales en matière de développement avoisinant les 30 millions de dollars. Il convient toutefois de noter que les résultats obtenus au titre des situations spéciales en matière de développement font souvent l'objet de rapports portant sur d'autres objectifs. À titre d'exemple, les 21 pays de l'Afrique subsaharienne affectés par des troubles politiques ou sociaux ou des catastrophes naturelles ou s'en relevant ont dans leur grande majorité choisi de relier les initiatives de redressement aux activités de développement et de mentionner la plupart des résultats obtenus dans le cadre des autres catégories thématiques.

Figure 7 a)
Objectif 5
Nombre total de bureaux de pays et nombre de bureaux établissant des rapports (par région)

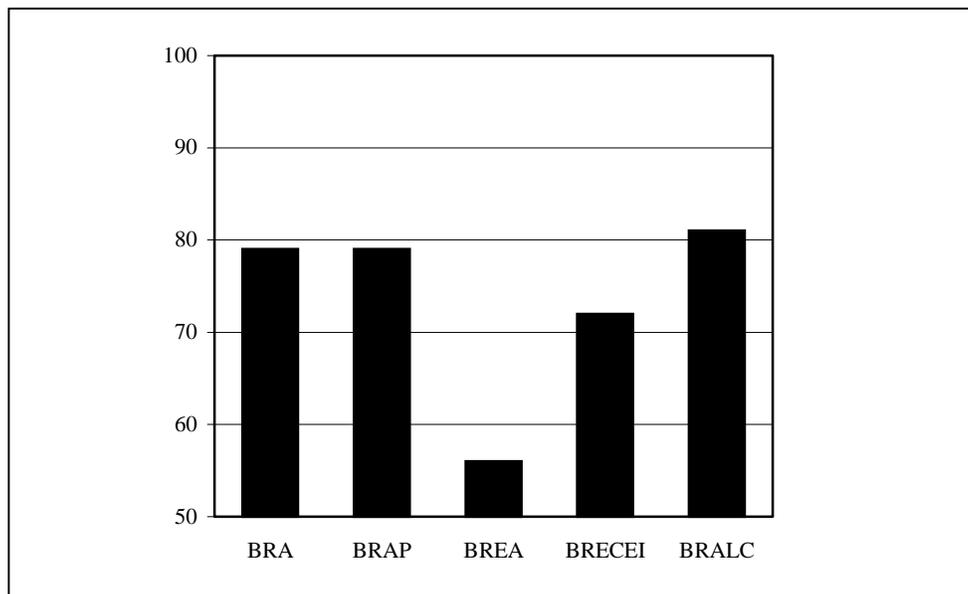


139. Les résultats obtenus sont de manière générale relativement satisfaisants, les bureaux de pays faisant état d'un taux moyen de réalisation de 75 % par rapport aux résultats escomptés. On trouvera les résultats obtenus par les différents bureaux à la figure 7 b) qui montre bien que le BRALC est le bureau le plus performant avec un taux de réalisation dépassant les 80 % et le BREA le bureau le moins performant avec moins de 60 %.

140. Les tendances constatées dans le monde en développement au cours de la dernière décennie, qui s'est caractérisée par une augmentation du nombre de catastrophes, aussi bien causées par l'homme que naturelles, ont influé de façon non négligeable sur la programmation du PNUD. Comme le montre la figure 7 a), pour l'ensemble des régions, les résultats obtenus dans le domaine des situations spéciales en matière de développement ne sont mentionnés que par un petit nombre de bureaux. Dans le cas de l'Asie et du Pacifique et de l'Europe orientale et de la CEI, 70 % des bureaux ont fait état de chiffres inférieurs à l'objectif fixé. Pour l'Afrique, région où l'on pourrait s'attendre à ce que le nombre le plus élevé de pays fassent état de chiffres inférieurs à cet objectif, on a constaté que les données fournies étaient très insuffisantes. Cette question est examinée ci-après.

141. Les pays établissant des rapports au titre de l'objectif concernant les situations spéciales en matière de développement sont aussi bien des pays traversant des crises, tels que recensés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, que des pays qui ne sont pas touchés par une crise généralisée mais comportent des régions connaissant des situations spéciales, telles que celle de Semipalatinsk au Kazakhstan.

Figure 7 b)
Objectif 5
Progrès réalisés par rapport aux résultats escomptés
dont font état les bureaux de pays



142. On trouvera ci-après les principaux éléments d'information tirés de l'analyse du RAAR :

- L'analyse du RAAR confirme que le redressement au niveau national ou régional d'un pays, qu'il s'agisse de l'Afghanistan, de la Bosnie-Herzégovine, de l'Inde ou des Philippines, au lendemain d'une catastrophe naturelle ou causée par l'homme, passe par des activités de développement étayées par un certain nombre d'initiatives spécialement conçues. En substance, le portefeuille de projets du PNUD dans la plupart des pays est avant tout un portefeuille intégré combinant des approches plus traditionnelles en matière de développement et des initiatives spéciales;
- Dans le cas de l'Afrique subsaharienne, 19 pays confrontés à des bouleversements politiques ou sociaux ou se relevant de catastrophes naturelles ont fait rapport dans le cadre de l'objectif environnement propice au développement, la réforme du secteur public, les droits de l'homme et l'amélioration des systèmes judiciaires s'avérant être l'élément commun des stratégies de redressement axées sur le développement dans environ un tiers des cas. Sur ces 19 pays, 14 ont également fait état de résultats au titre de l'objectif pauvreté, 10 au titre de l'objectif environnement, et 6 au titre de l'objectif parité hommes-femmes;
- 81 % de l'ensemble des résultats obtenus au titre des situations spéciales en matière de développement concernent le renforcement des capacités de l'État. La plus grande partie des produits, soit 31 % du total, porte sur le soutien apporté à la mise en place de cadres politiques, réglementaires et juridiques, 27 % concernent le renforcement des capacités institutionnelles et 23 % le ren-

forcement de la cohésion sociale. Les autres produits concernent surtout des initiatives pilotes ou ciblées;

- Bien que les résultats obtenus soient bons dans l'ensemble, c'est dans le domaine de la coopération visant à renforcer le capital social au lendemain des conflits (sous-objectif 3) que le PNUD a enregistré le plus de résultats.

Encadré 10

Volontariat pour la paix

L'année 1999 a été marquée par une très forte augmentation – de près de 50 % – des missions confiées aux Volontaires des Nations Unies (VNU) par rapport à 1996. La plus grande partie d'entre elles, 34 %, visent à aider les pays qui se trouvent dans des situations spéciales en matière de développement et portent aussi bien sur l'établissement de la paix et les processus de réconciliation que sur les opérations humanitaires et les secours liés à la reconstruction et au relèvement.

Si une grande partie des missions confiées aux Volontaires des Nations Unies pour 1998-1999 sont centrées sur les pays les moins avancés d'Afrique, les VNU ont également participé à des opérations humanitaires et de secours dans une soixantaine de pays au total, certaines des opérations les plus vastes étant celles entreprises dans la région des Balkans, dans la région des Grands Lacs et dans la corne de l'Afrique.

Les résultats des VNU sont étroitement liés à l'action d'organismes des Nations Unies tels le HCR, le PAM et l'OMS. Au nombre des principaux résultats obtenus en 1999, on peut citer les suivants :

- **Opérations d'urgence** : Évaluation immédiate des besoins et fourniture en urgence de vivres, d'eau et d'autres produits de première nécessité dans les pays d'Amérique centrale dévastés par l'ouragan Mitch;
- **Amélioration de la résolution des conflits et de la confiance dans la période d'après guerre** : En Géorgie, les Volontaires des Nations Unies ont formé des représentants d'organisations de la société civile à la résolution des conflits, mis en place des partenariats intercommunautaires et créé des liens entre ONG locales et organisations internationales;
- **Aide au développement grâce aux secours** : Au Kosovo, 2 009 Volontaires des Nations Unies ont été mobilisés et ont joué un rôle crucial dans la mise en place de services sociaux et le redémarrage des services administratifs locaux;
- **Gestion et fourniture améliorées de l'aide aux réfugiés et acheminement de vivres** destinés aux groupes nécessiteux et vulnérables, tels sont les deux principaux résultats obtenus.

Analyse par sous-objectif et domaine d'intervention stratégique

143. Dans le cadre de l'objectif concernant les situations spéciales en matière de développement, les efforts du PNUD portent principalement sur deux domaines :

- La priorité de l'organisation est de renforcer les liens entre les activités de développement et celles qui portent sur la prévention des catastrophes, l'atténuation de leurs effets et la planification préalable des secours, ce qui confirme le plan de financement pluriannuel. Le sous-objectif 1 a fait l'objet du plus grand nombre de réponses dans le cadre de résultats stratégiques, soit 65;
- Le PNUD apporte son soutien à la promotion de modes de subsistance viables au lendemain des conflits et 25 pays ont fait rapport sur le DIS1 du sous-objectif 3. Les initiatives lancées dans ce domaine ont pour objectif de renforcer le capital social et de fournir aux populations touchées et à certains groupes tels que les soldats démobilisés la possibilité de mener de nouvelles activités qui assureront leur réintégration économique; la consolidation de la stabilité à long terme et du développement dépend des mesures prises de concert par tous les groupes de la société. Les activités de déminage qui sont étroitement liées à cette question ont, et ce n'est guère surprenant, fait l'objet de 17 rapports.

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

144. Ce sous-objectif, bien qu'il soit très important pour le PNUD dans cette catégorie, n'a guère été atteint, les résultats obtenus n'ayant représenté en moyenne que 61 % des objectifs fixés. Cela est surtout dû à un petit nombre d'initiatives non performantes menées au titre du DIS3 concernant la sensibilisation qu'il convient de revoir. Une analyse des résultats obtenus par région révèle que le BRECEI a atteint 65 % des objectifs fixés, le BRAP 63 %, le BRA et le BRALC 50 % chacun et le BREA 20 % seulement.

145. La majorité des interventions au titre de ce sous-objectif visent à renforcer les capacités institutionnelles en matière de prévention des catastrophes, de préparation et d'atténuation de leurs effets et de planification préalable (DIS2). Entre un tiers et un quart de tous les bureaux relevant du BRAP, du BREA, du BRECEI et du BRALC ont fait rapport au titre de ce DIS. Toutefois, et cela est plus surprenant, ce DIS ne constitue pas apparemment une priorité pour la région relevant du BREA, trois bureaux de pays seulement ayant fait rapport. Les résultats obtenus ont représenté 78 % des objectifs fixés.

146. Il ressort des résultats obtenus que le PNUD fait principalement porter son action sur deux domaines : il apporte, en premier lieu, un soutien institutionnel direct pour ce qui est de la gestion des catastrophes; amélioration des dispositions prises en la matière dans cinq pays relevant du BRECEI, création d'organes de gestion des catastrophes dans les provinces indonésiennes et création d'un comité national de gestion des catastrophes en République démocratique populaire lao et d'une équipe nationale spéciale en Afghanistan. Dans les pays relevant du BRA, notamment l'Angola, la République démocratique du Congo et la Sierra Leone, l'objectif était surtout d'améliorer les capacités des autorités en matière de gestion et de prévention des catastrophes.

147. En deuxième lieu, le PNUD apporte un soutien politique et législatif et a obtenu des résultats non négligeables en la matière, notamment la révision de la législation et de la réglementation pertinente dans les six pays d'Amérique centrale les plus touchés par l'ouragan Mitch, la formulation de projets de plans nationaux de gestion des catastrophes en République démocratique du Congo, au Kenya et en République islamique d'Iran, l'amélioration des plans de gestion des catastrophes en République de Moldova et la formulation du premier plan de gestion des inondations au Soudan, et du plan concernant les feux de forêt en Indonésie.

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

148. Si ce domaine est celui des trois sous-objectifs pour lequel le nombre des interventions a été le plus faible, il inclut une série d'initiatives délicates conçues pour favoriser l'émergence et la consolidation de la paix et de la stabilité dans les situations d'après conflit. C'est aussi celui pour lequel le taux de réalisation est le plus élevé, avec une moyenne de 84 % par rapport aux résultats escomptés, et pour lequel le PNUD a fait rapport dans les cinq régions.

149. Dans le cadre du DIS1 – promouvoir le développement préventif et une culture de paix – l'aide fournie au niveau de la collectivité dans le domaine de l'instauration de la confiance et la résolution des conflits dans des pays comme le Burundi, la Colombie, la Géorgie, le Guatemala, la République démocratique du Congo et le Tadjikistan ont été fortement axées sur les résultats. Le PNUD a également contribué à renforcer le respect des droits de l'homme, par exemple en aidant à la consolidation de la paix en Afghanistan et en Somalie.

150. Les résultats obtenus par le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes comprennent l'atténuation de la pauvreté liée au conflit au Nicaragua, l'introduction de deux nouveaux programmes universitaires sur la prévention de la violence en El Salvador et le lancement au Guatemala d'un nouveau programme multisectoriel et pluripartite appelé « Visión Guatemala ». Le soutien à la mise en place d'un certain nombre d'institutions visant à panser les plaies du conflit au Rwanda et en Sierra Leone figurent au nombre des résultats obtenus en Afrique.

151. Même si elle ne concerne qu'un petit nombre de pays, la sécurité des populations au lendemain d'un conflit (DIS3) recouvre un ensemble de résultats décisifs pour la consolidation de la paix – la réinsertion des soldats démobilisés et une police plus efficace. Il s'est agi essentiellement d'offrir aux anciens soldats de nouvelles possibilités de s'insérer dans la vie civile en Angola, au Guatemala, au Nicaragua, aux Philippines, au Rwanda et au Tadjikistan, dans le cadre d'une approche communautaire plus générale. Dans le même temps, le PNUD s'est employé à renforcer l'efficacité de la police et à assurer la sécurité des populations en Haïti, au Mozambique et dans le nord-ouest de la Somalie.

152. Au Rwanda, le programme de réinsertion a permis à 10 000 enfants soldats de retrouver leur famille. En Albanie, un programme mis en oeuvre avec la coopération du PNUD, du Département des affaires de désarmement et d'un certain nombre de partenaires, notamment OXFAM et le Royaume-Uni, appelé « Armes contre développement » a grandement contribué au rétablissement de l'ordre public dans un environnement instable. En Somalie, la remise en état d'un centre dans le nord-ouest a permis la formation de 800 élèves policiers et la création de forces de police opérationnelles dans le nord-ouest et le nord-est du pays.

Sous-objectif 3 : Promouvoir le relèvement durable et la réadaptation des populations affectées

153. Ce sous-objectif, qui est après le sous-objectif 1 celui autour duquel se concentrent le plus grand nombre d'activités, fait apparaître un taux moyen de réalisation de 80 %. Le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes vient en tête avec 83 %, suivi par le Bureau régional pour l'Afrique et le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique avec 78 %, le Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants avec 73 % et le Bureau régional pour les États arabes avec 56 %.

154. Le premier domaine d'intervention stratégique – renforcer les ressources sociales en apportant un appui aux populations affectées, notamment aux réfugiés et aux personnes déplacées – est celui où le nombre des interventions au titre du sous-objectif a été le plus élevé, avec un taux de réalisation de 79 %. Ces constatations cadrent avec une évaluation poussée de l'action du PNUD en matière de réinsertion qui a montré que l'organisation disposait d'atouts particuliers pour travailler au niveau de la collectivité, plutôt qu'à celui du groupe cible. L'évaluation a mis en lumière notamment la capacité du PNUD de reconstituer le capital humain et les ressources sociales grâce à une action menée à l'échelle de la collectivité et visant tous les groupes affectés, qu'ils soient déplacés ou réfugiés ou qu'ils soient restés sur place pendant le conflit.

155. Les RAAR font apparaître des résultats qui se classent en deux grands groupes. Le premier concerne la réinstallation des populations sinistrées et/ou touchées par des conflits et l'accès à de nouvelles activités productives dans des pays comme l'Angola, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie, le Burundi, la République démocratique du Congo, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Guinée-Bissau, le Rwanda et la Sierra Leone. Dans ce groupe, une initiative spéciale mérite qu'on s'y arrête : on estime à 250 000 le nombre des personnes expulsées vers l'Ukraine qui sont revenues en Crimée, dont quelque 50 000 ont bénéficié du programme de réinsertion et de développement du PNUD.

156. Un second groupe de résultats concerne l'amélioration de l'accès des communautés touchées par un conflit aux services sociaux de base grâce à la reconstruction et au relèvement. On peut citer par exemple la remise en état du réseau électrique dans la région nord de l'Iraq et l'amélioration de la qualité de l'eau et des installations de santé dans plusieurs régions du pays, ainsi que le fait que de nombreuses villes de Bosnie-Herzégovine qui se trouvaient sur la ligne de front ont de nouveau accès à des services sociaux. En outre, au Honduras, 80 % des personnes que l'ouragan Mitch avait laissées sans abri ont aujourd'hui retrouvé un logement permanent.

157. Le deuxième DIS – promouvoir la ratification de la Convention d'Ottawa et créer des capacités nationales de déminage – fait apparaître un taux de réalisation de 76 %, le PNUD étant actif dans des pays où les mines continuent de mettre la population en danger et de faire obstacle au développement. Outre l'élimination des mines terrestres et autres munitions, le PNUD a axé son action sur la mission que lui a donnée l'ONU, à savoir appuyer les capacités nationales de déminage, en termes de soutien institutionnel, par exemple en Angola et en République démocratique populaire lao, ce dernier pays étant considéré comme un modèle pour le renforcement des capacités nationales. Le PNUD a également fourni une assistance technique à la mise au point de plans nationaux de déminage, par exemple en Bosnie-Herzégovine.

Malheureusement, les efforts de déminage en Angola ont été compromis par la reprise du conflit et la pose de nouvelles mines.

158. Enfin, le Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants a fait état de cas dans lesquels le PNUD jouait un rôle décisif dans la coordination de l'action menée par les Nations Unies dans sept pays après un conflit : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie et ex-République yougoslave de Macédoine, ainsi que Kazakhstan et Ukraine s'agissant de faire face aux conséquences de catastrophes liées à l'énergie nucléaire.

Questions nouvelles

159. Les questions nouvelles qui se posent dans cette catégorie sont les suivantes :

- L'analyse des RAAR confirme que les situations spéciales en matière de développement (SSD) constituent un phénomène généralisé dans toutes les régions où le PNUD opère, ce qui exige des projets et des programmes qui facilitent le relèvement en conjuguant une action en faveur du développement et un certain nombre d'initiatives spécialement conçues. Du fait de l'ampleur des SSD, le PNUD doit parvenir à une réelle concordance des ressources humaines, des structures et des procédures pour relever au mieux le défi du redressement;
- Les RAAR donnent à penser que le PNUD est peut-être particulièrement bien placé pour traiter des questions touchant aux ressources sociales. L'aide à la reconstitution de ces ressources au lendemain d'un conflit a enregistré le taux de progression le plus élevé au titre des SSD. Cette constatation est confirmée par l'évaluation récente du travail de réinsertion du PNUD, qui fait elle aussi apparaître que c'est dans la constitution des ressources sociales que le PNUD est le plus efficace car il peut s'appuyer sur certains de ses points forts, par exemple son centrage sur la collectivité, sa présence sur le terrain et sa neutralité;
- L'un des domaines où le potentiel de croissance est important est celui de l'amélioration de la conduite des affaires publiques dans les SSD. Outre qu'il convient bien aux capacités croissantes du PNUD et à sa neutralité, ce domaine met l'organisation en position de force pour accélérer le passage du relèvement à un redressement durable. Les progrès dont il est fait état dans ce domaine confirment ce point de vue;
- Les programmes de réinsertion du PNUD soulignent combien il est important de travailler pour la communauté tout entière, par opposition à des groupes particuliers (par exemple les soldats). Cette action a des incidences importantes pour le PNUD. L'évaluation de son travail de réinsertion met en lumière la valeur ajoutée qu'il peut apporter dans des situations d'après conflit, en tant que grande organisation n'ayant pas de mandat pour un groupe cible particulier, comme les femmes et les enfants ou les réfugiés. Tout indique que pour être un partenaire utile dans ces situations, le PNUD doit améliorer sa capacité d'intervention et renforcer son action;
- Le domaine des activités de prévention mérite peut-être une réflexion plus approfondie sur la manière dont les pays en développement peuvent contribuer à atténuer les problèmes de société et à réduire les tensions sociales. À l'heure actuelle, seuls 20 % environ de tous les bureaux de pays du PNUD ont fait

rapport au titre de cet objectif, ce qui est particulièrement préoccupant dans le cas du Bureau régional pour l'Afrique, région fréquemment touchée par des catastrophes naturelles ou dues à l'homme et où, néanmoins, les bureaux de pays ayant fait rapport sont peu nombreux;

- Si le redressement est manifestement lié à l'action en faveur du développement, le niveau des ressources dont disposent les pays aux prises avec des SSD semble faible. Étant donné l'importance de ces questions pour une majorité des bureaux de pays du PNUD dans le monde entier et la nature complexe de certaines des initiatives, notamment dans le domaine de la réinsertion et du déminage, trouver des ressources supplémentaires est une nécessité absolue. Vu la situation actuelle du PNUD en matière de financement, un effort s'impose pour accroître les ressources à des fins spéciales;
- Les rapports annuels axés sur les résultats (RAAR) soulignent la nécessité de revoir le Cadre de résultats stratégiques des SSD afin d'éviter au maximum les répétitions entre catégories et de définir plus clairement la nature du rôle stratégique du PNUD dans ce domaine (voir aussi annexe III);
- Il n'est pas fait mention dans cette catégorie des systèmes d'alerte rapide permettant de repérer et d'évaluer des initiatives de développement qui pourraient atténuer certains effets de la crise sur la population et le développement des pays concernés. Étant donné que le PNUD est très présent depuis longtemps dans plus de 130 pays, cette lacune doit être comblée.

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

160. C'est dans cette catégorie thématique que les rapports sont les plus nombreux. Ils correspondent étroitement aux domaines prioritaires identifiés dans le plan de financement pluriannuel. Le taux de réalisation par rapport aux résultats escomptés pour la catégorie dans son ensemble semble excellent puisqu'il s'établit à près de 80 %. Pour ce qui est des ressources, le montant estimatif des dépenses inscrites au budget de base en 1999 au titre de l'appui du PNUD à l'Organisation des Nations Unies s'élevait à 73 millions de dollars.

161. Les résultats d'ensemble par région sont indiqués dans la figure ci-dessous. Si l'on lie les résultats au niveau de revenus, il apparaît que les bureaux situés dans les pays contributeurs nets progressent le plus – bien que leur nombre soit trop restreint pour que l'on puisse réellement affirmer quoi que ce soit – suivis par ceux qui se trouvent dans les pays à faible revenu, dans les pays à revenu intermédiaire et dans les pays les moins avancés, où les résultats sont à peu près de même niveau.

Figure 8 a)
Objectif 6
Nombre total de bureaux de pays et bureaux ayant fait rapport (par région)

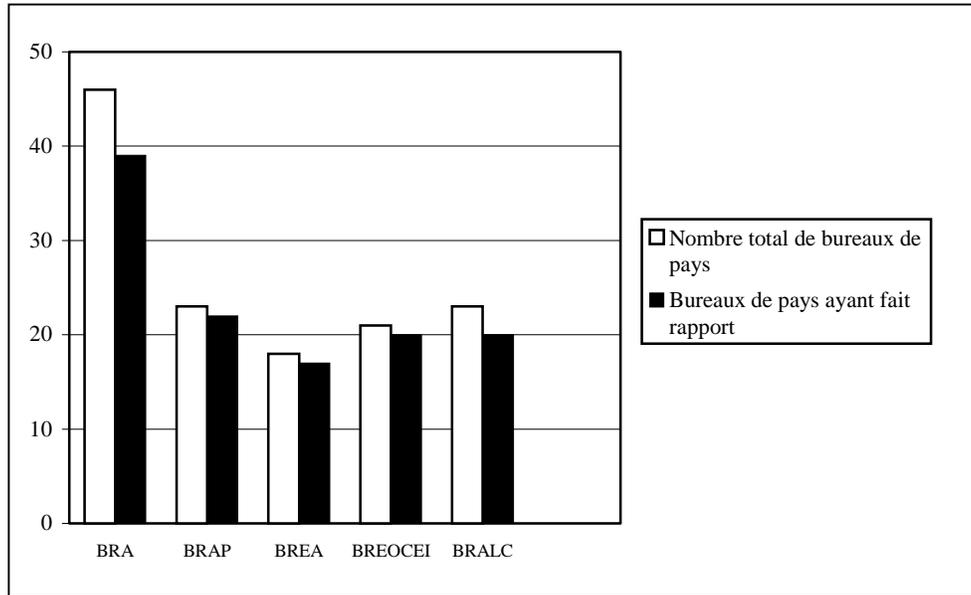
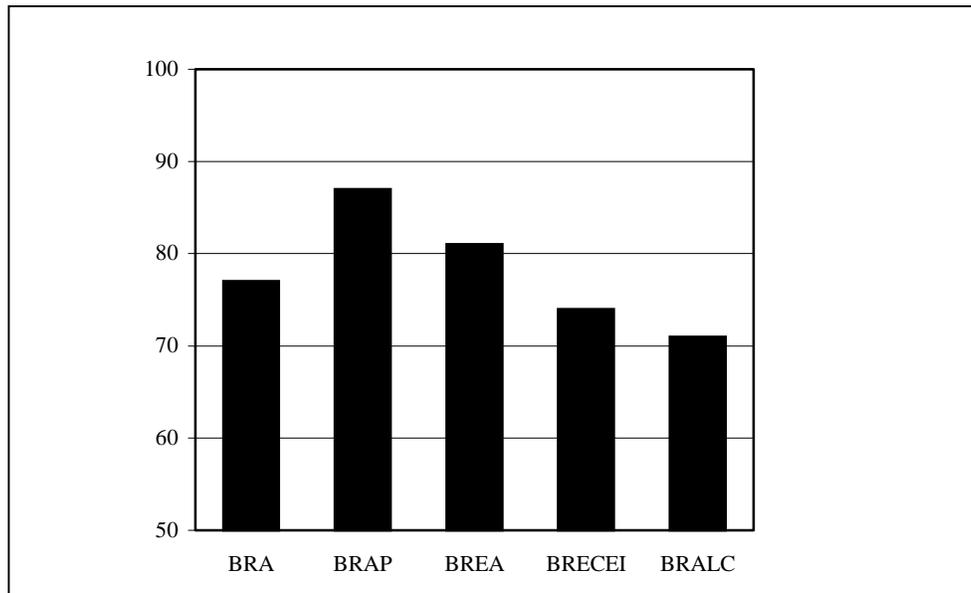


Figure 8 b)
Objectif 6
Progrès réalisés par rapport aux résultats escomptés, signalés par les bureaux de pays (pourcentage)



162. Les principales conclusions à tirer de l'analyse du rapport annuel sont les suivantes :

- Il semble que l'appui fourni directement par le PNUD au suivi de conférences dépende dans une large mesure des initiatives prises au niveau national, sans que l'organisation ait mis en place une stratégie clairement définie et systématiquement appliquée, par exemple pour ce qui est de la mise en oeuvre de plans d'action nationaux ou de systèmes de suivi après les conférences;
- Les taux élevés de progression obtenus par les bureaux de pays s'expliquent surtout par le fait qu'un grand nombre de résultats indiqués dans cette catégorie concernent la logistique;
- Les rapports annuels font apparaître une augmentation brutale des coûts de transaction. L'adoption rapide au niveau national des bilans communs de pays et, plus lentement, comme on pouvait s'y attendre, du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, a donné naissance à un paradoxe : les réformes ont augmenté sensiblement, au lieu de les diminuer, le travail de gestion logistique et le travail administratif;
- Il semble que l'on investisse de plus en plus dans l'infrastructure du mécanisme des coordonnateurs résidents au niveau national, mais il est difficile de dire si c'est un signe d'efforts croissants pour régler les questions de fond;
- Les problèmes soulevés par un excès de logistique deviendront sans doute plus pressants étant donné l'expansion considérable de la collaboration interorganisations qui commence à se faire jour au niveau des pays. Cette évolution peut signifier que les réformes se transfèrent bien du Siège de l'ONU au niveau national, mais la prudence s'impose quant à la mesure dans laquelle ces activités conjointes de plus en plus nombreuses sont véritablement menées en collaboration et comme le Groupe des Nations Unies pour le développement l'entend et le précise de plus en plus;
- Pour ce qui est de son soutien direct au suivi des conférences mondiales, le PNUD axe ses efforts sur le Sommet mondial pour le développement social, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et la quatrième Conférence mondiale sur les femmes. Son rôle, plus inattendu, dans le suivi de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous mérite aussi d'être souligné, et s'explique peut-être par sa collaboration avec l'UNESCO dans l'action que celle-ci mène pour évaluer l'éducation pour tous;
- En ce qui concerne la coordination de l'aide, les RAAR brossent un tableau mitigé. Le PNUD semble jouer un rôle dirigeant dans le mécanisme des tables rondes et fournir un soutien de fond aux réunions des groupes consultatifs puisque des activités sont en cours dans une quarantaine de pays, essentiellement en Afrique, en Asie et dans le Pacifique et en Amérique latine et dans les Caraïbes. Cependant, des efforts considérables sont encore consacrés à des approches utilisées depuis longtemps, plus précisément le développement de base de données et l'établissement de rapports sur la coopération pour le développement, dont l'intérêt est un sujet constant de discussion au sein du PNUD et entre celui-ci et ses partenaires;
- Les bureaux de pays sont actifs en matière de communication et de sensibilisation pour rehausser l'image du PNUD et du système des Nations Unies et ré-

ussissent à obtenir une bonne couverture dans les médias, de plus en plus, au moyen de l'Internet;

- À l'échelle du système, il semble que des progrès sensibles aient été faits en vue d'établir des positions communes sur les questions de développement et les opérations sur le terrain grâce au fait que le PNUD préside le Groupe des Nations Unies pour le développement et appartient à des organes tels que le Comité administratif de coordination ou le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, ou participe à leurs travaux. La situation est moins encourageante en ce qui concerne les situations spéciales en matière de développement puisqu'il n'est pas toujours question d'un programme commun de relèvement post-conflit, par exemple, dans les délibérations du Comité permanent interorganisations.

163. Dans l'ensemble, les rapports annuels axés sur les résultats donnent du PNUD l'image d'un organisme qui joue un rôle utile en donnant une impulsion accrue, au sein du système des Nations Unies et, plus particulièrement à l'échelon national, à une vision commune du développement, inspirée des travaux des conférences mondiales, qui vise à faciliter le changement dans les pays où des programmes sont en cours.

Analyse par sous-objectif et domaine d'intervention stratégique

164. Les rapports présentés par les bureaux de pays font apparaître que ceux-ci semblent avoir souscrit pratiquement dans la même mesure à chacun des trois sous-objectifs liés à l'appui à l'Organisation des Nations Unies. Mais il convient de remarquer que, premièrement, moins des deux tiers des bureaux qui apportent un soutien direct au suivi des conférences ont fourni des renseignements à jour sur les progrès accomplis, essentiellement parce que cette question a été traitée dans le cadre des catégories thématiques pertinentes. Deuxièmement, et cela traduit peut-être un renforcement de la dynamique, au niveau des pays, du processus de réforme des Nations Unies, sur la collaboration opérationnelle et en matière de programmation au sein du système des Nations Unies, fait l'objet de rapports sensiblement plus nombreux (SO3/DIS3).

165. Le nombre de bureaux ayant fait rapport au titre des six domaines d'intervention stratégique au niveau des pays est le suivant :

- Suivi des conférences mondiales dans le cadre du rôle du PNUD en tant que bailleur de fonds et gestionnaire du mécanisme des coordonnateurs résidents (98 pays);
- Information et communication sur l'action du PNUD et des Nations Unies (80 pays);
- Rôle dirigeant du PNUD dans la coordination et la collaboration par l'intermédiaire du mécanisme des coordonnateurs résidents (77 pays);
- Coordination de l'aide (76 pays);
- Soutien direct du PNUD au suivi des conférences mondiales des Nations Unies (74 pays);
- Fourniture de services au système des Nations Unies au niveau des pays (68 pays).

166. Pour ce qui est des résultats, les taux de réalisation ne sont pas sensiblement différents selon les sous-objectifs ou selon les régions. Le sous-objectif 1 est la seule exception, puisque la région de l'Europe orientale et de la Communauté d'États indépendants fait nettement moins bien que les autres régions, essentiellement parce que l'utilisation des bilans communs de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement a très peu progressé ce qui s'explique dans une large mesure par la petite taille des bureaux (et la faiblesse de la représentation des Nations Unies) et le fait que les gouvernements hôtes sont relativement peu au courant de la réforme en cours aux Nations Unies.

Collaboration avec les mécanismes des coordonnateurs résidents

167. Le rôle du PNUD dans le mécanisme des coordonnateurs résidents semble être axé sur deux aspects : une utilisation accrue des bilans communs de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (SO1/DIS2); et le passage à l'adoption de modalités opérationnelles et en matière de programmation conçues pour renforcer la cohérence et la rentabilité des opérations de développement du système des Nations Unies (SO3/DIS3). Les résultats d'ensemble dans ces deux domaines sont bons, environ 70 % des bureaux de pays ayant fait état de progrès (voir tableau 11). On constate toutefois quelques variations sensibles selon les régions. Pour les raisons expliquées ci-dessus, moins d'un tiers des bureaux de pays en Europe orientale et dans la Communauté d'États indépendants signalent des progrès pour ce qui est de l'utilisation de bilans communs de pays et du Plan-cadre. Et, s'agissant des questions opérationnelles et de programmation, la région de l'Amérique latine et des Caraïbes obtient des résultats médiocres, un peu plus d'un quart des bureaux de pays faisant état de progrès, ce qui est sensiblement en deçà des résultats moyens de la région dans cette catégorie.

Tableau 11

Collaboration opérationnelle et en matière de programmation (O6/SO3/DIS3)

Région	Nombre de bureaux de pays ayant fait rapport	Progrès sensibles	Quelques progrès	Pas de changement	Pas de données nouvelles
Afrique	24	19	–	–	6
Asie et Pacifique	19	10	7	–	2
Europe et Communauté d'États indépendants	13	5	8	–	–
États arabes	6	1	3	–	2
Amérique latine et Caraïbes	15	4	–	–	11
Total	77	39 (51 %)	18 (23 %)	–	21 (26 %)

168. Des progrès peuvent être mis en évidence dans deux domaines :

- Dans la formulation et l'adoption de bilans communs de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement – de la mise au point de bases de données et de la préparation de projets de documents au lancement des produits achevés. Des pays très différents – dont le Cambodge, le Népal et la Syrie – indiquent que le suivi des conférences mondiales est intégré dans leur bilan commun et/ou le Plan-cadre, notamment pour des questions comme la pau-

vreté, les services sociaux de base, l'égalité entre les sexes et les droits de l'homme;

- Un nombre croissant d'initiatives conjointes sont signalées, qui vont de la sensibilisation à la mise au point en commun de stratégies et de programmes transsectoriels et à une action coordonnée dans des situations spéciales en matière de développement. On peut citer comme exemples des évaluations menées en commun avec l'UNICEF sur l'initiative 20/20 au Liban, au Maroc, au Niger, à Sri Lanka, au Togo et au Viet Nam; des rapports sur le suivi national des conférences mondiales au Bangladesh, en Bulgarie, en Éthiopie, à Fidji, au Kirghizistan et au Pakistan; l'initiative pour l'élimination de la pauvreté et pour l'emploi lancée dans la province la plus pauvre de la République islamique d'Iran; des évaluations conjointes et des examens à mi-parcours au Nigéria; et la planification, en collaboration, de mesures de relèvement et de redressement après l'ouragan Mitch en Amérique centrale.

169. D'autres résultats concernent l'harmonisation des cycles des programmes, l'évaluation des besoins et le règlement de questions administratives liées essentiellement aux services communs et à la création de la Maison des Nations Unies, et l'adoption de procédures en vue de la constitution ou de la restructuration de groupes thématiques. Un certain nombre de bureaux indiquent avoir progressé en ce sens qu'ils centrent l'action sur un nombre plus limité de groupes thématiques, ou qu'ils utilisent ces groupes pour l'analyse de fond, la sensibilisation, la planification et l'appui technique, comme en Indonésie, au Kenya, au Myanmar, en Malaisie, au Pakistan et en République de Moldava. Le VIH/sida se détache comme étant l'une des priorités clefs des groupes thématiques.

170. Des efforts sont également faits pour articuler les initiatives dans les pays sur les compétences techniques dont dispose le PNUD et d'autres membres du mécanisme des coordonnateurs résidents. On peut citer par exemple les apports de services du siège du PNUD à l'établissement d'indicateurs pour les bilans communs de pays; la collaboration entre le PNUD et l'UNICEF pour la planification et le suivi de la création de capacités, et la facilitation de la participation des pays au Réseau sur le développement rural et la sécurité alimentaire du CAC, animé par la FAO.

Encadré 11

Régler les crises « de portée restreinte » : une réussite discrète du mécanisme des coordonnateurs résident

Dans certaines situations de crise – de faible portée à l'échelon mondial mais avec d'importantes incidences à l'échelon local – le mécanisme des coordonnateurs résidents est particulièrement bien armé et permet au PNUD et au système des Nations Unies de réagir rapidement sur le terrain en fournissant un soutien direct ou en coordonnant l'aide des donateurs. Ainsi, le PNUD – en collaboration dans certains domaines avec l'Organisation internationale du Travail – finance un projet novateur pour la paix et la reconstruction à Bougainville, Papouasie Nouvelle-Guinée. Le but de ce projet est de contribuer à reconstituer et à accroître les ressources sociales en encourageant la participation de la communauté. En même temps, le bureau de pays joue un rôle clef dans la coordination de l'aide des donateurs et la réalisation d'un consensus sur le rôle et les responsabilités des partenaires du développement à Bougainville.

En outre, le système des Nations Unies a coordonné son action humanitaire face au conflit ethnique dans les Îles Salomon. Pendant la situation d'urgence dans la région de Batken au Kirghizistan, il a constitué une équipe de gestion d'urgence, réuni un groupe de coordination des donateurs et lancé une mission d'évaluation interorganisations en coopération avec des représentants du système au Tadjikistan. Au lendemain de la crise, le PNUD a créé un forum des donateurs dans le but précis de faciliter le développement préventif dans les régions sud du pays pendant que les institutions des Nations Unies se mettaient d'accord pour mettre en train, en collaboration, un programme d'aide en faveur du Sud. Aux Îles Comores, le PNUD s'est employé avec l'Organisation de l'unité africaine à trouver une solution à la crise séparatiste, en particulier en veillant à ce que les grandes questions de développement fassent partie du débat politique; il a contribué à éviter l'effondrement de la Conférence intercomorienne à Antananarive et a facilité par la suite l'adoption d'une position commune des Nations Unies sur la crise, qui a peut-être contribué à atténuer la violence.

Coordination de l'aide

171. L'action du PNUD en matière de coordination de l'aide (SO3/DIS1) est étroitement liée à son rôle de bailleur de fonds et de gestionnaire du mécanisme des coordonnateurs résidents (voir aussi encadrés 10 et 11). Il ressort des rapports annuels axés sur les résultats (tableau 12 ci-dessous) que près des trois quarts des bureaux de pays qui travaillent dans ce domaine font état de progrès. D'où la possibilité qui s'offre au PNUD d'élaborer une approche cohérente et stratégique articulant les responsabilités de son mécanisme des coordonnateurs résidents sur son rôle plus vaste en matière de coordination de l'aide. Ce lien ne peut que mettre en valeur le mécanisme des coordonnateurs résidents et en renforcer l'efficacité. S'il est difficile de tirer des conclusions catégoriques des RAAR de 1999 vu la complexité de la question, celle-ci mérite manifestement de faire l'objet d'un suivi dans les rapports à venir.

Tableau 12

Coordination de l'aide (objectif 6, sous-objectif 3, DIS1)

<i>Régions</i>	<i>Nombre de bureaux de pays ayant fait rapport</i>	<i>Progrès sensible</i>	<i>Quelques progrès</i>	<i>Pas de changement</i>	<i>Pas de données nouvelles</i>
Afrique	29	5	13	–	11
Asie et Pacifique	15	8	5	–	2
Europe et Communauté d'États indépendants	15	4	6	4	1
États arabes	6	2	3	–	1
Amérique latine et Caraïbes	11	6	3	2	–
Total	76	25 (33 %)	30 (39 %)	6 (8 %)	15 (20 %)

172. L'analyse des données par groupe de revenus indique que les bureaux situés dans les pays contributeurs nets obtiennent les meilleurs résultats – même si, il faut le répéter, ils sont trop peu nombreux à avoir fait rapport pour que ces données soient concluantes –, les bureaux situés dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire venant en deuxième position et enregistrant des taux de réalisation en gros analogues, suivis de près par les bureaux des pays les moins avancés.

Encadré 12

Partenariats pour le développement : expérience acquise par les organismes des Nations Unies en ce qui concerne le cadre de développement intégré

Les organismes des Nations Unies ont été largement associés au cadre de développement intégré (CDI) grâce au système des coordonnateurs résidents. Au Ghana, par exemple, certains d'entre eux ont participé activement à des ateliers et séminaires d'information sur le CDI : l'UNICEF a été l'organe de coordination pour les questions relatives à l'éducation, et le PNUD l'organe de coordination pour les questions relatives à la réduction de la misère et à la gouvernance. Le Ghana a été aussi le premier pays où les bilans communs de pays ont été utilisés pour élaborer des stratégies applicables au cadre de développement intégré. En Bolivie, le plan national de développement, qui a été l'aboutissement d'un dialogue national auquel le PNUD a apporté son appui, est devenu la pierre angulaire du cadre de développement intégré. Il semblerait en outre que les bilans communs de pays/plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et le cadre de développement intégré aient contribué à susciter de la part du Gouvernement une proposition en vue de l'instauration d'une relation nouvelle avec les donateurs qui s'inspire de plusieurs idées préconisées par les Nations Unies : harmonisation des cycles de programmation, utilisation de l'approche-programme, décentralisation et concentration sur les résultats stratégiques.

Au sein de la région du Commonwealth d'États indépendants, le PNUD, l'UNICEF et le HCR ont contribué, au Kirghizistan, à un atelier sur le cadre de développement intégré organisé par le Gouvernement. La stratégie nationale de développement humain durable, élaborée avec le concours du PNUD, sera sans doute le principal fondement du cadre de développement intégré. Actuellement en cours de révision, elle inclura des critères de progrès en matière de développement humain et des questions relatives aux partenariats. En Ouganda, le PNUD a été invité à se joindre à un groupe restreint de gouvernements-donateurs qui avaient été associés à l'élaboration du cadre de développement intégré. On prévoit que Vision 2025 (élaborée par le Gouvernement et le PNUD, dans le cadre de ses études perspectives à long terme) ainsi que la stratégie de réduction de la misère qui est en cours d'élaboration seront parmi les principaux apports au cadre de développement intégré.

Communication et diffusion de l'information

173. Il faut signaler enfin, à propos de cette analyse des domaines d'intervention stratégiques, l'effort considérable que les bureaux de pays consacrent aux activités de communication et de diffusion, auprès d'une grande diversité de groupes cibles, d'informations sur la mission et les travaux du PNUD et des organismes des Nations Unies, les activités des organismes non représentés étant particulièrement mises en lumière. Les informations fournies sur cette question par les bureaux de pays ne sont pas seulement détaillées, elles font aussi apparaître des résultats très satisfaisants – des progrès étant signalés par un peu plus de 80 % des bureaux.

174. Les bureaux de pays produisent divers types de résultats dont les suivants : contributions à des stratégies communes en matière d'information et de communication à l'intention des organismes des Nations Unies; création ou développement d'un centre d'information des Nations Unies ou d'autres services d'information; organisation de manifestations spéciales; élaboration de communiqués, synthèses et suppléments à l'intention de la presse, et production de matériels de relations publiques tels que bulletins d'information et brochures.

175. Méritent d'être signalées tout particulièrement la création de sites Web du PNUD et des Nations Unies dans plus de 30 pays et, dans un certain nombre d'entre eux, la mise en place d'innovations. C'est ainsi par exemple que l'on trouve un cyber café des Nations Unies au Soudan, un cyber centre et un magazine en ligne en Mongolie, un cyber salon de thé en République islamique d'Iran et des sites Web thématiques consacrés à la gestion des catastrophes et au mécanisme d'aide des Nations Unies que l'on peut consulter au Viet Nam et en Indonésie, respectivement. Dans le même ordre d'idées, il faut citer les services d'hébergement de documents Web et autres services liés à l'Internet que le Programme d'information sur le développement pour l'Asie et le Pacifique fournit aux organisations régionales des Nations Unies et qui a contribué à améliorer la diffusion de l'information dans la région.

Questions nouvelles

176. Les questions nouvelles sont exposées ci-après :

- Les résultats très satisfaisants qui ont été obtenus peuvent être perçus à la fois comme une force et comme une faiblesse. Ils traduisent l'aptitude du PNUD à faire siennes les réformes de l'Organisation des Nations Unies et à en consolider la logistique. Mais, par ailleurs, ils dénotent une faiblesse en ce sens que les progrès sont mesurés, par exemple, en fonction du nombre de plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et de bilans communs de pays plutôt qu'en fonction de la question plus difficile de leur finalité. Le PNUD devra donc réviser sensiblement la structure et la teneur du cadre de résultats stratégiques en mettant davantage l'accent sur les principaux objectifs de développement qu'il se propose de réaliser en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies;
- Un autre problème de logistique soulève quelques questions. Premièrement, la brusque augmentation des coûts de transaction, c'est-à-dire les coûts occasionnés par la collaboration avec l'Organisation des Nations Unies, résulte en partie du fait que l'on n'a pas progressé dans l'harmonisation et la simplification des processus de programmation des différents organismes. Deuxièmement, la méthode d'une formule uniforme pour l'élaboration des bilans communs de pays et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement pénalise les régions qui ne disposent que de capacités limitées, qu'il s'agisse des bureaux de pays ou des gouvernements hôtes. Il n'y a peut-être pas grand intérêt à suivre une telle méthode. Enfin, les coûts de transaction soulèvent un autre problème encore, celui des groupes thématiques au niveau des pays. Quelques bureaux seulement signalent qu'ils profitent des réformes de l'Organisation des Nations Unies pour effectuer un réexamen stratégique de ces groupes quant à leur nombre, leurs fonctions et les résultats qu'ils obtien-

nent; les autres semblent être nombreux à se contenter de laisser les choses suivre leur cours;

- Les conclusions de l'analyse effectuée militent en faveur d'un rôle pour le PNUD qui soit plus vigoureux et plus stratégique a) dans la recherche d'une réduction substantielle des coûts qu'entraîne sa collaboration avec les organismes des Nations Unies; b) dans la mobilisation, au sein du système, de partenaires avec lesquels il puisse atteindre des objectifs de développement concrets au niveau des pays; et c) dans la recherche systématique d'un créneau propre lui permettant d'apporter un appui direct au suivi des conférences.

V. Analyse détaillée par sous-objectif

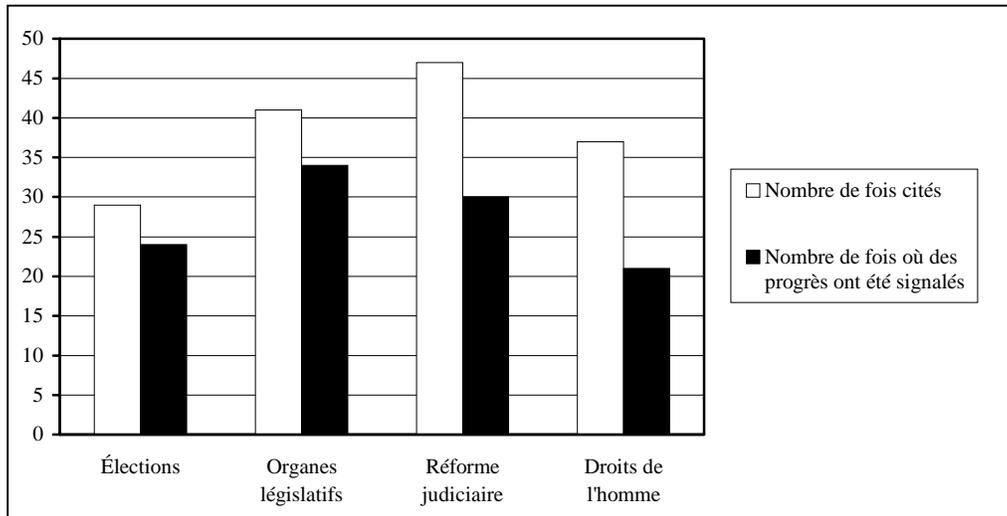
- A. Objectif 1 : Un environnement propice à un développement humain durable. Sous-objectif 2 : Renforcer la capacité de gouvernance des institutions clefs aux fins d'un développement centré sur l'homme et promouvoir la cohésion sociale
- B. Objectif 2 : Élimination de la pauvreté et moyens d'existence durables. Sous-objectif 1 : Promouvoir un développement axé sur la lutte contre la misère et diminuer la vulnérabilité
- C. Objectif 6 : Appui du PNUD à l'Organisation des Nations Unies. Sous-objectif 1 : Appui du PNUD au suivi des conférences des Nations Unies

A. Objectif 1 : Un environnement propice à un développement humain durable

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

177. Ce sous-objectif a été plus souvent que tout autre cité par les bureaux de pays, tant dans le Plan de financement pluriannuel que dans le Rapport annuel axé sur les résultats. En outre, il a occasionné en 1999 des dépenses de base et autres dépenses d'un montant de 242 millions de dollars, soit 12,9 % du montant total des dépenses engagées par le PNUD au cours de l'année. Chacun des domaines d'intervention stratégiques relevant de ce sous-objectif a fait l'objet de nombreuses mentions, comme le montre le tableau ci-après (voir fig. 9).

Figure 9
Domaine d'intervention du PNUD au titre du sous-objectif 2



178. L'importance de ce sous-objectif tient au rôle crucial que revêtent les institutions démocratiques du fait qu'elles peuvent élargir le champ des possibilités pour tous les individus, en particulier les plus démunis. Le Rapport annuel axé sur les résultats tente d'examiner dans quelle mesure le PNUD a été capable d'avoir une influence dans ce sens, encore que la corrélation entre gouvernance et réduction de la misère soit bien souvent ténue. Le fait est que dans les meilleurs des cas, bien que l'on ait tenté d'établir une corrélation entre, d'une part, le renforcement des politiques et des capacités et, d'autre part, la réduction de la misère et les possibilités d'accès ouvertes aux plus démunis, les efforts dans ce sens apparaissent comme fragmentaires et souvent dépourvus de cohérence d'une région à l'autre et à l'intérieur d'un même pays.

179. Le PNUD semble envisager d'entreprendre des programmes d'assistance électorale comme prélude à une action plus large, tendant à renforcer la démocratie comme moyen d'oeuvrer au développement humain et à l'élimination de la misère. Dans cet esprit, il cherche à se trouver un créneau dans le domaine législatif afin de promouvoir des politiques de développement humain durable qui mettent davantage de possibilités à la portée des plus démunis et des plus défavorisés. Le PNUD est par ailleurs en voie de devenir un facilitateur clef de la réforme du système judiciaire, par le biais notamment d'initiatives ayant pour objet d'assurer aux individus un meilleur accès aux voies de recours. En outre, son approche du développement humain durable, fondée sur la reconnaissance des droits de l'homme, a entraîné une augmentation régulière des programmes d'échanges de données qui aident les plus démunis à s'informer de leurs droits fondamentaux et à les défendre.

180. On se préoccupe beaucoup de renforcer les capacités générales des pays mais, semble-t-il, sans avoir une idée bien précise de l'objectif à atteindre, sinon celui de renforcer les parlements. Il faudra définir avec plus de précision l'objectif de l'assistance, ce qui présente aussi l'avantage de faciliter le travail de mesure des résultats.

L'assistance électorale comme moyen de promouvoir la bonne gouvernance

181. En ce qui concerne les élections, le PNUD a principalement pour rôle de prêter son concours pour la conduite et la préparation d'élections ainsi que pour l'élaboration de cadres juridiques électoraux compatibles avec les normes internationales (voir résultat A au tableau 13). Les bureaux de pays ont de plus en plus tendance à adopter une approche globale de l'assistance électorale et, par ce biais, à oeuvrer au renforcement des institutions démocratiques (voir encadré 12). Les efforts que le PNUD a déployés récemment en Indonésie, au Mozambique et au Nigéria reflètent cette nouvelle optique. En outre, le PNUD étant de plus en plus souvent associé aux élections municipales, l'occasion lui est fournie d'aider à donner forme et contenu à la décentralisation. Les référendums, tels qu'il s'en est tenu au Timor oriental récemment, sont également un domaine où le PNUD s'attache à promouvoir les institutions et les valeurs démocratiques. En revanche, moins d'efforts sont faits pour encourager les partis politiques, les organisations de la société civile et le public dans son ensemble à participer davantage aux élections (résultat B).

Tableau 13

Renforcement des processus électoraux et augmentation de la participation aux élections

<i>Résultat A (appui aux élections)</i>	<i>Progrès</i>	<i>Résultat B (augmentation de la participation)</i>	<i>Progrès</i>
BRA : 12 bureaux de pays	10 bureaux de pays	BRA : 1 bureau de pays	1 bureau de pays
BRAP : 8	5	BRAP : 7	5
BREA : 1	0	BREA : 1	1
BRECEI : 5	5	BRECEI : 0	0
BRALC : 3	3	BRALC : 2	2

182. Environ 83 % des 29 bureaux de pays ayant fourni des données sur la question signalent que certains progrès ont été réalisés, tous les 29 ont fourni des données sur le « résultat A » (appui aux élections) et seulement 11 sur le « résultat B » (augmentation de la participation). Dans certains pays d'Afrique, des progrès ont été réalisés dans les domaines de l'appui aux organes électoraux, de la formation et de la législation électorale, tandis que dans les régions relevant du BRECEI et du BRALC l'accent était mis davantage sur des questions techniques telles que l'informatisation des listes électorales et la rédaction de codes électoraux.

183. Dans ses activités de coordination de l'assistance électorale, le PNUD est souvent appelé à collaborer avec des donateurs bilatéraux tels que l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), l'Agence canadienne de développement international (CIDA), et l'Agence norvégienne de développement international (NORAD), le Département des affaires politiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et des organisations non gouvernementales telles que la International Foundation for Election systems. Dans la région relevant du Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants, le PNUD collabore souvent avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

Encadré 13

Renforcer la confiance par le biais de l'assistance électorale

Des élections réussies sont le moyen par excellence d'asseoir la légitimité politiques dans les pays qui souhaitent opérer la transition vers la démocratie. En apportant son appui aux élections, le PNUD prépare les pays à une conduite responsable des affaires publiques et cultive les relations nécessaires pour soutenir les efforts de réforme des gouvernements dans des domaines aussi délicats que ceux des droits de l'homme et de l'indépendance de la justice. Au Nigéria, mettant à profit la confiance qui s'était créée à l'occasion des élections locales de décembre 1998 et des élections présidentielles de février 1999, le PNUD a préparé le terrain pour l'adoption d'un vaste programme portant sur la bonne gouvernance comme moyen de réduire la misère et d'assurer le développement humain durable, qui traite en particulier du renforcement des institutions propres à un gouvernement démocratique, des droits de l'homme et de la décentralisation. En Indonésie, les efforts de coordination que le PNUD a déployés pour faire en sorte que les élections tenues en juin 1999 soient libres et régulières ont eu pour effet de susciter un effort national de réforme des mécanismes parlementaires, auquel le PNUD a apporté son concours. De son côté, le Programme de développement démocratique (1995-1999) entrepris par le Mozambique pour soutenir les institutions judiciaire et parlementaire, la police et les médias, a été le fruit d'activités internationales d'assistance électorale déployées, sous la direction du PNUD, à l'occasion des premières élections pluripartites du pays, tenues en 1994.

Organes législatifs : Élaborer des politiques en faveur des plus démunis

184. Le PNUD prête son concours aux organes législatifs de 41 pays. Tous les 41 pays ont fourni des données au titre du résultat A du DIS2 (renforcement des capacités législatives), tandis que 12 seulement ont signalé des interventions liées au résultat B (diffusion d'informations d'ordre législatif). En ce qui concerne le résultat A, il existe 15 programmes ayant pour objet une réforme des procédures, des structures et des règles. Le développement des organes législatifs est une priorité fondamentale en Afrique, où 14 pays travaillent actuellement à renforcer leur parlement; vient ensuite l'Asie, où neuf programmes de pays sont en cours. Dix pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine ont enregistré des progrès significatifs, tandis que 13 autres indiquent que quelques progrès ont été réalisés. Il convient de signaler 11 nouvelles interventions, mais il est trop tôt pour savoir si elles ont été suivies d'effets. Des difficultés ont été signalées pour sept d'entre elles, dont quatre étaient en attente à la fin de 1999. Les faits donnent à penser que les projets de caractère législatif peuvent être difficiles à mettre en route et qu'il leur faut souvent du temps pour acquérir une certaine dynamique.

185. Environ 50 % des pays ayant fourni des données au sujet des questions législatives s'emploient à mettre en circulation un volume accru d'informations en recourant aux technologies modernes (résultat B). Leurs efforts dans ce sens leur sont dictés par la conviction que le manque d'accès aux connaissances et données spécialisées empêchent les parlementaires de comprendre les problèmes et de leur trou-

ver une solution. Étant donné qu'un certain nombre de programmes entrepris par ces pays sont totalement nouveaux, il faudra probablement attendre un certain temps avant que les résultats escomptés puissent être réalisés.

186. Une activité importante à laquelle se consacre le PNUD depuis quelque temps consiste à aider les organes législatifs à définir des priorités et élaborer des textes de loi concernant le développement humain durable. Dans toutes les régions géographiques, il y a des pays qui ont enregistré certains progrès dans l'élaboration de textes législatifs, notamment dans les domaines de la décentralisation, de la lutte contre la corruption et de la réforme constitutionnelle. En Mongolie, le PNUD a aidé à rédiger une loi destinée à lutter contre la corruption et un cadre juridique devant permettre l'élection d'un plus grand nombre de femmes au parlement. Mais la majeure partie de l'assistance du PNUD en matière législative vise à améliorer les opérations internes, en particulier les systèmes informatiques. Plusieurs programmes prévoient des mesures visant à promouvoir des réformes sur le plan de la gestion, des changements dans la procédure et la formation des parlementaires et de leurs collaborateurs. Au Kazakhstan, le PNUD a aidé à la mise en place d'un service de rédaction de textes législatifs à l'intention des deux chambres du parlement. Il arrive que l'amélioration des capacités du parlement mène à une intensification des activités de contrôle du pouvoir exécutif, mais il y a des cas où les bureaux de pays tentent d'accroître directement le contrôle du parlement.

187. Le renforcement des activités de diffusion de l'information parlementaire auprès des citoyens et des électeurs ne semble pas être un domaine d'assistance prioritaire du PNUD. Il existe des exceptions notoires à cette règle au Brésil et en Mongolie, où le PNUD a aidé à créer des sites Web pour permettre au public d'avoir un meilleur accès à ce type d'information, et au Zimbabwe, où le parlement a adopté un nouveau programme d'information prévoyant des séminaires organisés régulièrement à l'intention des intéressés.

188. Le PNUD a établi des partenariats solides à l'occasion des activités qu'il a déployées auprès des organes législatifs mais ce n'est pas toujours lui qui joue un rôle prépondérant. Étant donné la neutralité du PNUD et l'atout qu'elle représente, c'est là un domaine d'action où il est en retrait. Le PNUD collabore notamment avec l'Union interparlementaire et plusieurs organisations non gouvernementales et organisations internationales, telles que la Banque interaméricaine de développement, la Banque asiatique de développement, l'Institut démocratique national et les Parlements pour une action mondiale.

Rendre la justice plus équitable et plus accessible

189. Quarante-sept bureaux de pays ont indiqué qu'ils avaient entrepris des activités dans ce sens. Tous à l'exception de quatre ont signalé que leurs interventions étaient liées au résultat A escompté (rendre la justice plus accessible). Vingt-cinq pays font porter leurs efforts sur la réforme du système juridique global, de l'appareil judiciaire ainsi que de la police et du système pénal (résultat B), alors qu'il n'existe qu'un seul programme consacré à la lutte contre la criminalité transfrontières (résultat C). Vingt-cinq pour cent des programmes sont nouveaux. Les données les plus nombreuses proviennent du Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes et du Bureau régional pour l'Afrique, suivis immédiatement du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique, puis, loin derrière, du Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants, pour lequel les données sont minimales. Dix-neuf

programmes ont enregistré des progrès significatifs et, 11 autres, quelques progrès seulement. Les programmes mis en oeuvre en Amérique latine sont généralement plus anciens et ont enregistré des résultats plus poussés. Dans les bureaux régionaux pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants et pour l'Asie et le Pacifique, on a également enregistré des progrès notables. En Afrique et dans les États arabes, les programmes sont récents et, à quelques exceptions près, n'ont pas encore enregistré de résultats significatifs, encore que des progrès soient déjà visibles.

190. La plupart des programmes prévoient concurremment divers types d'interventions axées sur toute une gamme de problèmes dans les domaines judiciaire et pénal et en matière de police. Il y a souvent corrélation entre les améliorations qui touchent la justice, l'infrastructure, les systèmes de gestion et les connaissances relatives aux questions de fond. Un quart des programmes en question visent à améliorer tel ou tel aspect de l'administration du tribunal – reconfiguration du diagramme fonctionnel et systèmes de communication. Le Paraguay et le Pérou ont tous deux signalé qu'ils avaient enregistré une accélération de la procédure. Cinq programmes de pays ont permis ou vont permettre de créer ou sont en voie de créer des bases de données juridiques pour améliorer l'accès du public et des juristes aux textes législatifs.

191. Une fraction importante (26 %) de l'assistance du PNUD dans ce domaine porte sur la réforme du système judiciaire. Le PNUD participe régulièrement à des évaluations analytiques sur lesquelles puissent s'appuyer des réformes et s'emploie à établir un dialogue avec d'autres donateurs et partenaires. Des études relatives au secteur judiciaire que le PNUD a effectuées en 1999 dans cinq pays sont actuellement utilisées dans des débats portant sur les réformes nécessaires. Les réformes auxquelles ont permis d'aboutir des dialogues qui avaient eu lieu dans le passé ont souvent suscité des améliorations sur le plan de l'équité et de l'accès. Au début de 1998, par exemple, la Cour suprême des Philippines a entrepris, avec l'assistance du PNUD, un processus global de consultations qui a permis d'établir un schéma directeur en vue d'une réforme du système judiciaire. Pour l'élaboration de ce schéma, des juges de la Cour suprême avaient pour la première fois participé à des auditions publiques où de simples particuliers ont été entendus.

192. Le PNUD a par ailleurs organisé activement des réformes de la justice dans 10 pays. Au Kenya, par exemple, il a rédigé des amendements à des lois visant à promouvoir la parité entre les sexes, tandis qu'au Viet Nam il a veillé à ce que les crimes contre l'environnement et les crimes économiques soient ajoutés au code pénal.

193. Très peu de pays (quatre) ont fourni des données sur l'assistance juridique fournie aux pauvres. Le Guatemala, par exemple, a créé, avec l'aide du PNUD, un cadre restreint d'avocats désignés d'office, tandis que l'Ouzbékistan a créé une nouvelle organisation non gouvernementale d'assistance juridique. Six pays seulement ont adopté la formule relativement nouvelle du règlement extrajudiciaire des litiges, qui peut être très efficace comme moyen de réduire les arriérés accumulés par les tribunaux, d'abaisser les frais de justice et de rendre la justice accessible aux pauvres. En Colombie et aux Philippines, par exemple, le PNUD aide à tester des systèmes d'arbitrage novateurs.

Sensibilisation aux droits de l'homme et renforcement des institutions

194. Un domaine d'action nouveau mais qui est en train de prendre rapidement de l'importance dans l'activité du PNUD est celui des droits de l'homme au niveau des pays. La contribution du PNUD à la défense et à la protection des droits de l'homme consiste principalement à sensibiliser l'opinion à ces questions et à fournir des conseils de politique générale. Le PNUD a aussi prêté son concours pour la désignation de médiateurs et de commissions nationales pour les droits de l'homme ainsi que pour le renforcement de la capacité des systèmes judiciaires et pour l'appui à leur assurer (voir tableau 14). Bien que depuis janvier 1998 il ait achevé la mise au point de sa politique relative aux droits de l'homme, le PNUD semble n'avoir réussi que dans une faible mesure à aider les pays à intégrer dans leur législation nationale, la Déclaration universelle des droits de l'homme et autres instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme (résultat B). En insistant sur le caractère intersectoriel des droits de l'homme dans ses programmes de pays, le PNUD adopte une approche intégrée qui met en lumière la dépendance mutuelle et la complémentarité des droits sociaux, économiques, culturels, civils et politiques.

195. Les activités menées conjointement par le PNUD et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme se sont développées régulièrement depuis mars 1998, date à laquelle les deux organisations ont signé un mémorandum d'accord. En particulier, le PNUD et le Haut Commissariat ont collaboré étroitement à l'élaboration de matériel de formation dans le domaine des droits de l'homme, à la mise en oeuvre d'un programme global de formation aux droits de l'homme et à l'exécution de deux initiatives conjointes majeures, le programme mixte relatif au renforcement de l'action dans le domaine des droits de l'homme et le projet Aider les communautés ensemble (ACT). Dans la région relevant du bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants, le PNUD s'associe régulièrement avec l'OSCE pour les questions relatives aux droits de l'homme.

Tableau 14

Résultats signalés par les 37 bureaux de pays du PNUD qui mènent des activités dans le domaine des droits de l'homme

<i>Nombre total de bureaux de pays qui mènent des activités</i>	<i>Pourcentage des 37 bureaux de pays qui mènent des activités</i>
21 mènent des activités de sensibilisation ou d'éducation civique	57
14 aident à la désignation de médiateurs nationaux pour les droits de l'homme	38
10 aident à la désignation de commissions nationales pour les droits de l'homme	27
10 appuient le renforcement des capacités des systèmes judiciaires dans le domaine des droits de l'homme	27

196. Des progrès sont à signaler en Europe et dans le Commonwealth d'États indépendants, où le PNUD a entrepris des initiatives dans le domaine de l'éducation et apporté son appui à la désignation d'intermédiaires et de commissions nationales pour les droits de l'homme et à la promotion de textes législatifs visant à assurer aux femmes l'égalité des chances. De même, en Amérique latine et dans les Caraïbes, les activités déployées par le PNUD pour renforcer les travaux des systèmes judiciaires consacrés aux droits de l'homme ont enregistré plusieurs succès non négli-

geables. Des progrès moins visibles ont été enregistrés par les programmes relativement nouveaux entrepris en Afrique, en Asie et dans les États arabes en matière de droits de l'homme.

197. Les activités de sensibilisation aux droits de l'homme sont menées par le biais de programmes d'éducation novateurs, d'une approche du développement humain durable qui privilégie les droits de l'homme et de conseils de politique générale fournis à l'occasion de débats nationaux sur les droits de l'homme dans le cadre du suivi des conférences des Nations Unies. Parmi les activités de sensibilisation aux droits de l'homme il faut signaler le projet relatif au renforcement des capacités de recherche et de formation dans le domaine des droits de l'homme, qui est exécuté par le PNUD et la République islamique d'Iran en collaboration avec l'Université de Téhéran, et la formation de 50 membres influents des médias au Niger.

198. La désignation et le renforcement de commissions nationales et d'intermédiaires pour les droits de l'homme constituent un domaine d'activité en pleine croissance; le PNUD apporte son appui à des interventions dans ce sens dans 21 pays appartenant à toutes les régions, mais majoritairement à l'Europe orientale et au Commonwealth d'États indépendants. Dans le cadre de son appui aux institutions relatives aux droits de l'homme, le PNUD a élaboré un plan stratégique pour la création d'un bureau du médiateur en Namibie, effectué des recherches qui ont débouché sur l'adoption en 1999 du projet de loi relatif à la Commission des droits de l'homme au Bangladesh et apporté son appui aux commissions nationales des droits de l'homme en Lituanie et au Rwanda.

199. Enfin, plus de la moitié des bureaux de pays qui ont oeuvré au renforcement de la capacité des systèmes judiciaires de protéger et défendre les droits de l'homme sont situés en Amérique latine. Les projets exécutés par le PNUD dans la région relevant du Bureau régional de l'Amérique latine et des Caraïbes comprennent la création d'un système d'information pour suivre la mise en oeuvre du programme de droits de l'homme du Brésil, ainsi qu'un appui opérationnel à des juges, des procureurs et des médecins légistes au Pérou.

Questions nouvelles

200. La nature des interventions du PNUD dans cette catégorie semble évoluer rapidement, au rythme de l'intérêt des pays de programme qui sollicitent de plus en plus l'appui du PNUD dans le domaine jusqu'à présent délicat de la mise en place d'institutions démocratiques. C'est ainsi que la demande a décuplé à ce sujet entre 1992 et 1998. Les progrès paraissent d'une manière générale satisfaisants, mais plusieurs observations s'imposent pour l'avenir :

- Le PNUD devrait s'employer davantage à améliorer l'accès des pauvres aux instances décisionnaires. Bien que certains pays aient déjà clairement arrêté les choix stratégiques des programmes de gestion des affaires publiques en les passant au « filtre de la pauvreté », il ne semble pas que cette démarche ait été partout adoptée. Les programmes de gestion des affaires publiques et ceux qui sont consacrés à la lutte contre la pauvreté peuvent souvent être menés en parallèle et par conséquent occulter en partie les liens susceptibles d'exister entre eux;
- Les activités du PNUD en matière de gestion des affaires publiques devront viser à l'avenir à relier les problèmes de développement humain durable et

l'appui aux institutions clefs. L'aide du PNUD aux organes législatifs et aux organes chargés des droits de l'homme peut contribuer à renforcer les valeurs et les institutions démocratiques, en particulier dans les situations précaires qui règnent après les conflits. La mise en place d'institutions démocratiques aux fins d'un exercice éclairé du pouvoir, même avant le verdict des urnes, peut être aussi importante pour maintenir la légalité que pour procéder à des élections libres et régulières. Bien que le PNUD ait fourni une assistance en matière de législation et de politiques permettant d'élargir les options des pauvres, la plupart des programmes de pays ne mettent pas tout l'accent voulu sur l'importance de ce domaine;

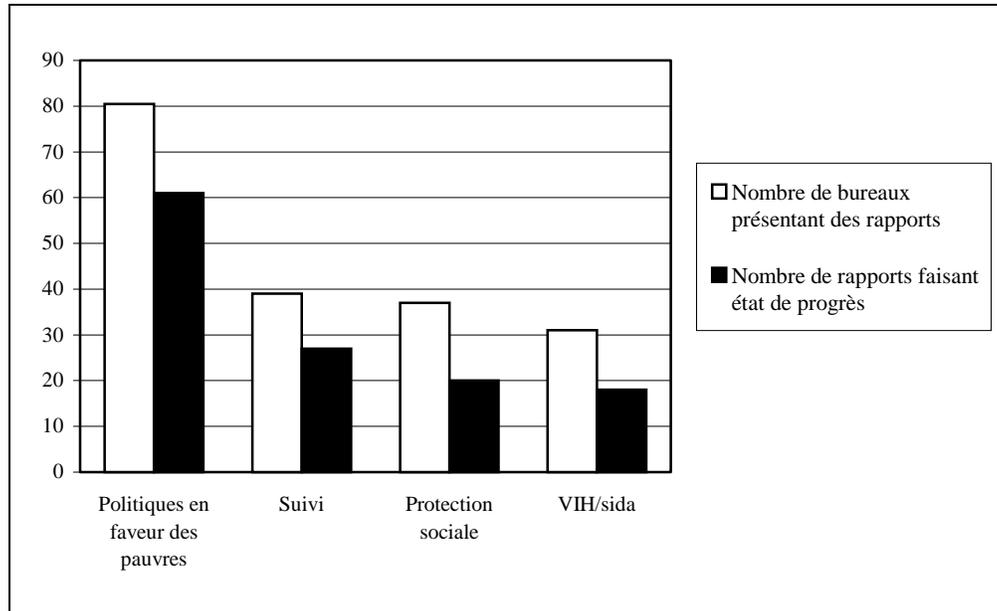
- En ce qui concerne les droits de l'homme, les activités du PNUD se distinguent dans les domaines touchant le renforcement de la sensibilisation et l'éducation. Que ce soit en diffusant des brochures, des affiches et les résultats de la recherche sur les droits de l'homme ou en organisant des séminaires sur l'approche du développement humain durable fondée sur les droits, le PNUD occupe une position de tout premier plan qui lui permet de faire avancer le dialogue sur les droits de l'homme et qui devrait être encore renforcée, en particulier pour aider les pauvres à connaître et à défendre leurs droits.

B. Objectif 2 : Élimination de la pauvreté et moyens d'existence durables

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

201. On analysera ici les progrès réalisés au titre du sous-objectif 1, qui recouvre en grande partie les interventions au niveau macroéconomique. Ce sous-objectif comprend l'appui du PNUD touchant les plans nationaux de lutte contre la pauvreté, les systèmes de sécurité sociale axés sur la pauvreté, la réduction de l'impact des épidémies sur la santé, le suivi efficace de la pauvreté et l'utilisation de l'information en retour pour l'élaboration des politiques. La plupart des progrès signalés à ce niveau portent sur le renforcement des capacités ou la réforme des cadres et institutions décisionnaires, réglementaires et juridiques. Il faut toutefois reconnaître que les progrès ne sont pas d'importance égale. Par exemple, le renforcement du consensus sur les changements d'orientation est essentiel mais n'est pas équivalent à la modification des politiques elles-mêmes ou à la réaffectation concomitante des ressources. De même, les activités de collecte de données et de suivi peuvent être capitales pour sensibiliser l'opinion publique, mais la modification des politiques et la réaffectation des ressources peuvent être fort éloignées de ces activités. Ces questions sont examinées de plus près dans l'analyse qui suit.

Figure 10
Centres d'intérêt du PNUD au niveau macroéconomique
(Nombre de bureaux de pays présentant des rapports
dans chaque domaine d'intervention stratégique)



202. L'appui du PNUD au titre de ce sous-objectif entre dans quatre grandes catégories. La figure 10 indique le nombre de bureaux de pays présentant des rapports sur l'élément principal de chaque catégorie et identifie également les pays qui ont signalé des progrès. On constate que le PNUD a accordé la priorité à l'appui, à l'élaboration et à l'exécution des politiques en faveur des pauvres. Un nombre beaucoup plus faible de pays ont présenté des rapports dans les trois autres domaines touchant le suivi de la pauvreté, les systèmes d'appui de la protection sociale et la lutte contre le VIH/sida. Toutefois, pour ce qui est du suivi de la pauvreté, on enregistre des progrès quelque peu plus importants par rapport au nombre de bureaux de pays présentant des rapports, plus des trois-quarts de ces bureaux indiquant des résultats positifs. Dans l'analyse ci-après, on s'arrêtera sur chaque domaine d'intervention stratégique et on examinera de près le type d'appui fourni par le PNUD et la nature des progrès signalés.

Promouvoir des politiques en faveur des pauvres **et des plans nationaux de lutte contre la pauvreté**

203. L'appui du PNUD aux plans nationaux de lutte contre la pauvreté et la promotion des politiques en faveur des pauvres se trouvent au centre du sous-objectif considéré. Pour ce qui est des plans de lutte contre la pauvreté, trois types de résultats peuvent être distingués : a) des activités efficaces de mobilisation en faveur des plans nationaux de lutte contre la pauvreté; b) l'octroi d'un appui à l'élaboration des plans; c) l'exécution des plans. Au total, 73 pays signalent des progrès dans ces trois domaines. Il est encourageant de constater que le Rapport annuel axé sur les résultats (RAAR) montre que le PNUD concentre ses efforts sur les étapes les plus avan-

cées de l'élaboration et de l'exécution des plans. L'appui du PNUD aux activités de mobilisation n'a constitué un élément majeur que dans 13 pays, essentiellement des pays à revenu intermédiaire où le concept de stratégie spécifique de lutte contre la pauvreté tend à être un phénomène plus récent (les pays en transition d'Europe, la Communauté d'États indépendants et l'Asie, ainsi que les pays touchés par la crise financière asiatique). Des progrès substantiels ont été accomplis dans 11 de ces 13 pays.

204. La plupart des activités du PNUD et 85 % des progrès enregistrés au titre des plans de lutte contre la pauvreté ont essentiellement porté sur l'appui aux travaux de préparation et d'exécution. Le PNUD a ainsi soutenu l'élaboration et la mise en oeuvre des plans de lutte contre la pauvreté dans 23 pays d'Afrique, des progrès ayant été accomplis dans 87 % des cas, dont les trois quarts dans le domaine de l'exécution et le dernier quart dans celui de l'élaboration initiale. En Europe et dans la Communauté d'États indépendants, les 10 pays qui ont présenté des rapports ont signalé des progrès, là encore essentiellement dans le domaine de l'exécution. En revanche, en Asie et dans le Pacifique, où 80 % des pays ayant présenté des rapports ont indiqué des progrès, ceux-ci ont porté dans les trois quarts des cas sur l'élaboration et non sur l'exécution des plans. L'ampleur de la coopération avec la Banque mondiale est ressortie des rapports présentés pour l'Afrique, l'Asie, le Pacifique, l'Europe et la Communauté d'États indépendants. En Amérique latine et dans les Caraïbes, l'appui du PNUD aux stratégies de lutte contre la pauvreté a fait appel à des partenariats étroits avec la Banque mondiale, de même qu'avec la Banque interaméricaine de développement et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Dans le cas du Bureau régional pour les États arabes, le Liban et le Maroc, ainsi que les pays contributeurs nets, ont avancé dans la sensibilisation des gouvernements aux problèmes de la pauvreté et du développement humain durable.

Un élément négligé : les politiques macroéconomiques

205. Les bureaux de pays ont été priés de fournir pour le RAAR, des informations sur les progrès accomplis dans l'appui aux politiques macroéconomiques et sectorielles générales en faveur des pauvres, par rapport à celui qui était fourni pour une stratégie nationale spécifique de lutte contre la pauvreté. Les informations n'ont pas été abondantes et se sont pour ainsi dire limitées à la promotion des politiques en faveur des pauvres dans les secteurs sociaux de la santé, de l'éducation et, à un degré moindre, de l'eau et de l'assainissement. Il n'est guère évident que des progrès aient été réalisés pour ce qui est d'aider les pays à réorienter leurs politiques macroéconomiques vers la lutte contre la pauvreté, ce domaine paraissant être laissé aux soins d'autres acteurs, en particulier la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Ce silence sur les politiques et secteurs macroéconomiques autres que la santé et l'éducation, telles que les finances et l'agriculture, donne à penser que de nombreux bureaux de pays ont une conception étroite de la réforme des politiques en faveur des pauvres. Le PNUD devrait élargir son assistance pour la réforme des politiques et la mise en place d'institutions au-delà des secteurs sociaux.

206. Il existe toutefois quelques exceptions. En Amérique latine et dans les Caraïbes, le PNUD a aidé à réaliser dans 15 pays une analyse des effets des politiques macroéconomiques sur la pauvreté. En Afrique subsaharienne, la Côte d'Ivoire et le Zimbabwe offrent également des exemples de pays dans lesquels le PNUD a spécifiquement cherché à collaborer avec les pouvoirs publics en vue d'examiner com-

ment des scénarios différents de croissance économique peuvent infléchir la croissance vers des secteurs qui avantagent les pauvres de manière disproportionnée. Les efforts des bureaux de pays du PNUD visant à appuyer l'élaboration de documents stratégiques sur la lutte contre la pauvreté, initialement liés au processus de renégociation de la dette dans le cadre de la deuxième phase de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, marquent le début des tentatives faites pour tenir compte des dimensions macroéconomiques plus larges, y compris dans deux pays de l'Asie du Sud-Est, le Viet Nam et la République démocratique populaire lao (voir encadré 13). L'analyse du RAAR pour la région de l'Afrique donne à penser qu'un partenariat plus étroit se dessine avec la Banque mondiale et le FMI.

207. On trouve également des exemples où le PNUD a élargi avec succès sa conception des politiques en faveur des pauvres afin d'y englober un plus grand nombre de secteurs, notamment en Roumanie et, dans le domaine de la privatisation, en Ouzbékistan. Néanmoins, il reste évident que, d'une manière générale, les politiques et secteurs macroéconomiques autres que la santé et l'éducation ont été considérablement négligés.

Encadré 14

Un début : le PNUD et les documents stratégiques sur la lutte contre la pauvreté

Le PNUD a commencé à aider à l'établissement de documents stratégiques sur la lutte contre la pauvreté dans six pays d'Afrique, trois pays d'Amérique latine et deux pays d'Asie du Sud-Est. En Zambie, à cause de ses compétences en matière de gestion des affaires publiques, il a réorienté l'aide apportée au Gouvernement, notamment en organisant avec des parlementaires et des organisations de la société civile des ateliers consacrés à ces documents stratégiques. Il a adopté une démarche analogue en Mauritanie, où il préconise une approche consultative pour élaborer des indicateurs de suivi de la pauvreté axés sur les résultats. Au Honduras et au Nicaragua, il a coordonné une équipe consultative pour l'établissement de documents stratégiques et a aidé la Bolivie et le Honduras à analyser le lien entre les politiques macroéconomiques et la pauvreté afin de servir directement à la mise au point des documents stratégiques. En Asie, il a commencé à collaborer avec le Viet Nam et se prépare à aider le Gouvernement de la République démocratique populaire lao à rédiger son document stratégique intérimaire.

Pendant de nombreuses années et dans bien des pays, le PNUD a appuyé la mise au point de stratégies, de programmes et d'outils nationaux pour lutter contre la pauvreté. Il demeure toutefois nécessaire de redoubler d'efforts afin que les travaux accomplis et les connaissances acquises puissent servir effectivement à établir des documents stratégiques. Un exemple de réussite est le Mali, qui met directement à profit sa stratégie actuelle de lutte contre la pauvreté, laquelle a été élaborée avec un appui considérable du PNUD.

L'initiative 20/20 : jusqu'à présent, des résultats concrets limités

208. S'il est clair que pour lutter efficacement contre la pauvreté, le PNUD doit faire plus dans le domaine de la santé publique et de l'éducation, il demeure essentiel d'améliorer l'accès des pauvres aux services sociaux de base. L'initiative 20/20 constitue pour cela un instrument important dont on peut mesurer le succès à trois niveaux d'activité : a) une étude a-t-elle été entreprise sur les conséquences de l'initiative 20/20 dans le pays? b) cette étude a-t-elle mené à des activités tendant à préconiser un redéploiement des dépenses publiques? et c) des crédits publics ont-ils été redéployés en faveur des services sociaux de base (ou maintenus à leur niveau, en cas de réduction du budget)? Ce n'est qu'à ce dernier niveau qu'on pourrait repérer une indication authentique d'une amélioration du sort des pauvres.

209. Sur les 42 pays qui ont signalé que l'initiative avait donné des résultats positifs, la moitié ont fait état de progrès qui se limitent au premier stade, celui de la réalisation d'une étude. Bien que les indications soient très lacunaires, il semble que le PNUD joue un rôle moteur dans l'adoption de l'initiative 20/20 de façon plus nette en Amérique latine que dans d'autres régions du monde. Dans un tiers des cas, le PNUD s'est servi de l'étude menée sur l'initiative 20/20 comme instrument de dialogue tendant à un redéploiement des ressources (ou à leur maintien dans le cas d'un budget en diminution) en faveur des secteurs sociaux, notamment en Afrique (6 pays) et en Amérique latine (4 pays). Ces nombres très limités ne tiennent pas compte, cependant, du fait que certains pays, en particulier en Europe et dans la Communauté d'États indépendants, ont utilisé leur rapport sur le développement humain comme principal instrument pour organiser un tel dialogue, plutôt que l'étude sur l'initiative 20/20. Néanmoins, quel que soit l'instrument utilisé pour promouvoir cette initiative, rares sont les pays qui en sont au stade d'une redistribution effective des ressources publiques, puisque sur les six pays qui font état de résultats positifs à ce sujet, quatre sont situés en Amérique latine. Le résultat d'ensemble est donc assez décevant.

Une protection sociale centrée sur la lutte contre la pauvreté : un tableau contrasté

210. Dans ce domaine de l'aide fournie par le PNUD, la situation, très contrastée, est assez décevante. Sur les 36 pays qui ont donné des indications, 20 seulement indiquent que, désormais, les autorités tiennent compte des membres les plus vulnérables de la société dans la conception d'ensemble du système de sécurité sociale. La majorité des pays ont seulement amorcé le dialogue ou ont à peine commencé à préparer des réformes, dont la mise en oeuvre n'a donc pas encore commencé.

211. Environ 70 % des pays qui signalent des progrès à cet égard appartiennent à la catégorie des pays à revenu intermédiaire, et un seul d'entre eux est situé en Afrique subsaharienne. Les pays européens et ceux de la Communauté d'États indépendants font à cet égard exception, puisque 11 pays signalent des progrès. Cependant, là encore, comme dans d'autres régions, il semble que le PNUD apporte un appui d'ordre général à la réforme des systèmes de sécurité sociale, au lieu de s'efforcer de faire en sorte que ces systèmes soient particulièrement adaptés aux besoins des pauvres et des groupes vulnérables en particulier. Ainsi, par exemple, si les progrès les plus sensibles sont signalés en Europe et dans la Communauté d'États indépendants, on ne peut distinguer que dans cinq des 11 pays qui ont répondu un infléchissement bien distinct de ces systèmes en direction des pauvres. Parmi ces éléments positifs,

on signale l'approbation d'un projet de loi préparé par le PNUD et l'OIT dans le but d'accroître les prestations d'assurance vieillesse en faveur des groupes les plus vulnérables (au Bélarus) et un meilleur ciblage des groupes vulnérables par les allocations familiales, les prestations d'assurance chômage et le versement de pensions de retraite (en Arménie). En Europe et dans la Communauté d'États indépendants, le PNUD a travaillé de façon particulièrement étroite avec l'OIT à une réforme du système de sécurité sociale dans le sens d'une protection plus grande des pauvres, notamment au Bélarus, en Bulgarie, en Pologne et en Ukraine.

212. Il n'est pas rare que l'expression « protection sociale » donne lieu à des malentendus : au moins huit bureaux locaux du PNUD signalent des progrès dans la préparation aux catastrophes ou l'aide humanitaire. Tout comme l'absence de progrès signalée dans les pays à faible revenu, cela donne à penser qu'il est indispensable de préciser cette notion de protection sociale et de déterminer avec soin comment elle pourrait s'exprimer concrètement dans les pays les plus pauvres. Pour que, dans la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité, l'impact du PNUD soit plus grand, il devra à la fois mieux comprendre la nature de ces phénomènes et accroître sa contribution à l'action de protection sociale.

La lutte contre le sida : Prévention, traitement et action contre la marginalisation

213. Alors que dans ce domaine essentiel de l'action du PNUD, le Programme, par ses contributions, cherche à lutter contre les maladies en général, les résultats attendus et les indicateurs portent presque exclusivement sur le sida. De ce fait, trois pays seulement ont répondu sur les épidémies en général, et l'analyse qui suit porte donc principalement sur le sida.

214. Le PNUD est actif à trois niveaux : a) il soutient une action de prise de conscience des moyens de prévenir et de traiter le sida et une meilleure connaissance de son impact économique et social; b) il encourage un développement des capacités au niveau national, en particulier par des stratégies multisectorielles; et c) il préconise des mesures pratiques au niveau des collectivités locales. S'agissant du premier niveau, seuls 16 pays ont répondu, mais les trois quarts ont signalé des progrès à cet égard. La région de l'Asie et du Pacifique est celle qui compte le plus grand nombre de pays qui ont répondu (6) et le plus grand nombre de pays qui ont signalé des progrès (4). L'aide apportée est diverse, allant de la fourniture de matériaux d'enseignement au Cambodge, au financement d'activités de sensibilisation menées par des ONG en Mongolie, à des études socioéconomiques au Viet Nam.

215. Mais c'est au niveau des programmes nationaux que les efforts ont été le plus concentrés; 32 pays en ont signalé. Il n'est pas surprenant que les succès constatés dans le renforcement des capacités nationales et la mise en oeuvre des stratégies multisectorielles soient plus difficiles à repérer que la simple action de prise de conscience, et que la proportion de pays qui signalent des progrès soit donc nettement plus faible, de 56 %. C'est en Afrique qu'on trouve le plus grand nombre de pays signalant des progrès (6) de même qu'en Asie et dans le Pacifique (6); étant donné la taille de la région de l'Europe et de la Communauté d'États indépendants, il est remarquable que cinq pays seulement signalent des progrès. Un des aspects de l'appui fourni par le PNUD, en Afrique, a consisté à intégrer les conclusions d'études socioéconomiques sur le sida dans les politiques et programmes nationaux (Afrique du Sud, Botswana, Mozambique et Swaziland).

216. Au niveau des collectivités locales, les progrès sont beaucoup moins nets, et rares sont les bureaux de pays qui signalent une action déterminée tendant à prévenir la marginalisation des personnes ayant le sida : un pays en Afrique, deux pays en Amérique latine et dans les Caraïbes, trois en Asie et dans le Pacifique, et trois en Europe et dans la Communauté d'États indépendants. S'agissant de l'ensemble des trois niveaux considérés, les progrès sont très limités dans les États arabes, et entièrement absents au niveau des collectivités locales. Les seuls exemples où le PNUD soit parvenu à promouvoir l'adoption de mesures pratiques cherchant à lutter contre la marginalisation des malades concernent l'aide apportée à la préparation d'un projet de loi sur les aspects de la question relatifs aux droits de l'homme en Haïti et la formation de policiers et de journalistes en Ukraine. Le PNUD semble avoir joué un rôle d'impulsion plus net, dans ce domaine, en Europe et dans la Communauté d'États indépendants, où il a présidé les groupes thématiques des Nations Unies sur le sida dans la plupart des pays de la région. En Asie et dans le Pacifique ainsi qu'en Afrique, le PNUD travaille en relation très étroite avec ONUSIDA.

La surveillance du phénomène de la pauvreté humaine et de la pauvreté monétaire

217. La surveillance du phénomène de la pauvreté est, pour les bureaux hors siège, le deuxième domaine d'aide spéciale en importance, d'une part par la place qu'il occupe dans le cadre de résultats stratégiques de ces bureaux et d'autre part dans la réalisation des résultats (voir fig. 10). Trois aspects de la surveillance de ce phénomène seront examinés ici : a) l'aide qu'apporte le PNUD à la mise à jour régulière des statistiques de la pauvreté; b) l'aide qu'il apporte à une ventilation par sexe des données sur la pauvreté; et c) la promotion de l'utilisation de données sur la pauvreté pour élaborer des politiques et des stratégies. Au total, 56 pays ont indiqué qu'une mise à jour régulière des statistiques de la pauvreté avait lieu, 16 en Afrique subsaharienne, 15 en Amérique latine et dans les Caraïbes et 12 dans la région de l'Asie et du Pacifique. Il est particulièrement encourageant que 64 % de ces pays, soit 36 pays, indiquent que la conception de la politique nationale de lutte contre la pauvreté tient effectivement compte des statistiques ainsi établies. Un tiers de ces pays sont situés en Afrique subsaharienne, et ce sont en général les pays les moins avancés et les pays à faibles revenus qui peuvent faire état des progrès les plus marqués à cet égard, puisqu'ils représentent près de 60 % des résultats positifs. Cela tient au fait que c'est en Afrique subsaharienne que le PNUD a été le plus actif dans l'appui donné à la préparation et la mise en oeuvre de plans antipauvreté, où des résultats positifs sont signalés par 20 pays (voir ci-dessus). Ces données suggèrent que le PNUD est parvenu à certains égards à assurer un lien réel entre les travaux sur les indicateurs et l'appui aux politiques antipauvreté. Les rapports nationaux sur le développement humain ont également été utilisés comme point d'entrée, pour amorcer un dialogue national sur les politiques de lutte contre la pauvreté. Au Bureau régional du PNUD pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants, par exemple, ces rapports ont d'ordinaire été les premiers à mettre en évidence les coûts sociaux de la transition, suscitant ainsi une prise de conscience dans le public et parmi les autorités.

218. Trente-deux bureaux de pays ont signalé que des statistiques de la pauvreté, ventilées par sexe, ont été compilées, dans les diverses régions du monde. En Europe et dans la Communauté d'États indépendants, 57 % des pays qui signalent une surveillance du phénomène de la pauvreté ont également établi des statistiques de la

pauvreté ventilées par sexe, cette région étant suivie par celle de l'Amérique latine et des Caraïbes, puis par celle des États arabes. Cependant, les résultats consignés dans le Rapport annuel axé sur les résultats, bien qu'ils soient encourageants, indiquent que le travail du PNUD s'agissant des rapports entre parité et pauvreté demeure insuffisamment intégré, notamment que l'intersection de ces deux ensembles : les femmes pauvres, est un peu négligée (voir encadre 13).

Une place plus grande doit être faite à la pauvreté humaine

219. Récemment encore, de nombreux bureaux hors siège du PNUD s'employaient à promouvoir la réalisation d'enquêtes ou d'études sur la pauvreté. Cependant, le Rapport annuel axé sur les résultats indique que cette activité de plaidoyer en vue d'une meilleure connaissance du phénomène de la pauvreté ne représente actuellement qu'un cinquième des résultats positifs signalés. Dans la majorité des cas, les bureaux hors siège travaillent à un stade plus avancé, celui de l'appui aux enquêtes nationales auprès des ménages ou à celui de la publication d'une étude générale de la pauvreté fondée sur une telle enquête, souvent en partenariat avec la Banque mondiale. Dans certains pays comme le Guyana, la Malaisie, le Maroc et le Tadjikistan, de nouvelles enquêtes auprès des ménages ont récemment été effectuées. Mais dans la plupart des cas, sauf en Amérique latine, le PNUD apporte son appui à de nouvelles études sur la pauvreté, et non pas simplement à des enquêtes.

Encadré 15

La surveillance du phénomène de la pauvreté, dans l'optique de la parité hommes-femmes

Le Rapport annuel axé sur les résultats révèle des exemples de travaux du PNUD tendant à développer les données ventilées par sexe relatives à la pauvreté et au développement humain, pour aider à faire en sorte que les politiques de lutte contre la pauvreté tiennent bien compte du problème de la parité. Parmi les exemples concrets, on peut citer l'aide apportée par le PNUD à l'étude sur la vulnérabilité et la pauvreté menée aux Maldives, qui, pour la première fois établit un indice de vulnérabilité ventilé par sexe. Parmi d'autres exemples dans la région de l'Asie et du Pacifique, on peut citer l'Inde, le Népal, les Philippines et la République de Corée, qui, avec l'appui du PNUD, ont fait figurer le travail ménager non rémunéré dans les enquêtes sur l'emploi, de façon à tenir compte de cet aspect dans les décisions relatives aux politiques suivies.

Le Rapport annuel axé sur les résultats indique aussi dans d'autres régions, des résultats positifs souvent obtenus grâce aux rapports nationaux sur le développement humain. On peut citer en exemple l'Albanie, le Burkina Faso, l'Iraq, le Kirghizistan, le Niger, l'Ouzbékistan, la République centrafricaine, le Tadjikistan et la Zambie. Cependant, il semble que bien souvent les actions menées par le PNUD pour mieux surveiller le phénomène de la pauvreté, d'une part, et assurer une bonne ventilation des données par sexe, d'autre part, soient menées parallèlement, sans qu'il y ait véritablement influence mutuelle.

220. De nombreuses études de la pauvreté, cependant, demeurent centrées sur les enquêtes classiquement menées sur les dépenses et les revenus. Le PNUD a encouragé certains pays à suivre l'aspect humain de la pauvreté, mais les techniques d'enquête, à cette fin, ne sont pas encore assez connues ni assez facilement disponibles. L'Arménie et le Yémen sont deux exceptions récentes à ce constat puisque ces pays suivent le phénomène de la pauvreté dans son aspect humain. Seules quelques initiatives d'étude de la pauvreté, telles que celles menées au Kirghizistan, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et en Ouganda, ont souligné l'aspect participatif de la démarche suivie.

221. La prédominance des enquêtes de type classique, en Amérique latine, par exemple, reflète l'étroite collaboration du PNUD avec la Banque interaméricaine de développement et avec la Banque mondiale. Comme de son côté la Banque mondiale adhère de plus en plus à des méthodes participatives et à l'idée de mesurer la pauvreté entendue au sens large, le PNUD a ici la possibilité de constituer des partenariats qui donnent la place voulue aux aspects humains de la pauvreté autant qu'à ses aspects monétaires. Enfin, quelques bureaux hors siège seulement signalent qu'ils sont à certains égards parvenus à persuader les pays de se donner des calendriers précis de réalisation des objectifs de réduction de pauvreté – alors que c'est là un engagement figurant en bonne place dans les conclusions du Sommet mondial sur le développement social.

222. Ainsi, alors que les résultats signalés donnent à penser que l'aide fournie par le PNUD a été précieuse en encourageant une surveillance du phénomène de la pauvreté monétaire, c'est surtout s'agissant des aspects humains de la pauvreté que des progrès restent nécessaires. Il faut en particulier mettre l'accent sur les publications telles que les rapports nationaux sur le développement humain, axés sur la pauvreté, et les rapports nationaux et régionaux sur la pauvreté (comme ceux intitulés *South Asia Poverty Monitor* et *Poverty in Transition*), qui pourraient contribuer à cet effort. Il est également nécessaire de mieux comprendre le caractère multidimensionnel de la pauvreté si l'on veut améliorer les politiques antipauvreté.

Questions nouvelles

223. Ce sous-objectif vise principalement l'aide et les résultats obtenus grâce à elle au niveau « macrosocial ». Cependant, il est important de reconnaître que dans l'ensemble, comme le signale l'ouvrage *Overcoming Poverty 2000*, l'engagement pris en faveur d'une réduction de la pauvreté par le PNUD se traduit souvent par tout un ensemble de petits projets mal liés entre eux au niveau « microsocal ». L'impression de progrès évoquée plus haut doit donc être mise en regard du fait que les ressources allouées aux activités menées au niveau local, pour le sous-objectif deux, dépassent nettement celles qui sont consacrées au niveau macrosocial, à proportion de plus de deux pour un, soit 419 millions de dollars et 172 millions de dollars respectivement en 1999. Quand les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté sont traduites en éléments de programme, les rapports donnent à penser que le PNUD se spécialise, du fait de ses fonds limités et de sa volonté de répondre aux demandes des partenaires, dans les interventions locales ou ciblées au niveau local telles que le microfinancement et la fourniture de services sociaux à petite échelle. Le danger est que le PNUD en vienne à soutenir un grand nombre de micro-interventions sans donner ainsi la priorité au passage en vraie grandeur, pour obtenir un impact au niveau du pays, ou faire en sorte que ces projets permettent de dégager des enseignements intéressant les dirigeants. Sans passage en vraie grandeur ou sans

élucidation des liens avec la formulation des politiques à suivre, l'appui du PNUD à des micro-interventions ne peut apporter qu'une contribution bien limitée à la réduction de la pauvreté.

224. Il semble découler des rapports annuels axés sur les résultats que, bien que de nombreux bureaux de pays s'occupent des réformes de bonne gouvernance et des plans nationaux de lutte contre la pauvreté, les liens entre les deux ne sont pas expressément énoncés. Une évaluation thématique récente de la décentralisation menée par le PNUD parvient à la conclusion qu'il n'y pas automatiquement de lien entre la décentralisation et une meilleure réponse des institutions aux besoins des pauvres. Cependant, l'expérience et les connaissances acquises par le PNUD donnent à penser qu'il est peut-être bien placé pour dire dans quels contextes et selon quelles modalités les objectifs de gouvernance et de réduction de la pauvreté peuvent être poursuivis ensemble. Il y a là la possibilité, pour le PNUD, de renforcer les liens entre ses travaux sur la gouvernance et sur la réduction de la pauvreté dans le contexte de la suite donnée à l'engagement, contracté au Sommet mondial sur le développement social, d'appliquer des stratégies nationales efficaces de lutte contre la pauvreté.

C. Objectif 6 : Appui du PNUD à l'Organisation des Nations Unies

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

225. Ce sous-objectif concerne principalement le rôle que le PNUD joue en facilitant une action plus efficace et plus coopérative des organismes des Nations Unies qui aident les pays du programme à appliquer collectivement l'ordre du jour pour le développement mondial issu des conférences organisées par les Nations Unies durant les années 90. Le sous-objectif traite en particulier de la façon dont le PNUD, quant à lui, et par sa collaboration avec ses partenaires, intervient en sa qualité de lien essentiel entre les objectifs mondiaux et l'action menée au niveau des pays, en sa qualité de principal organisme opérationnel de développement du système des Nations Unies.

226. Il n'est donc pas surprenant que ce sous-objectif révèle un engagement massif du PNUD sur le terrain : 74 bureaux de pays se chargent de la promotion directe du suivi des conférences (DIS1), et 98 bureaux de pays utilisent les mécanismes et instruments des Nations Unies comme le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pour mieux cadrer l'aide apportée par les Nations Unies au suivi des conférences (DIS2). Ces efforts menés au niveau des pays donnent des résultats remarquables, puisque les bureaux de pays signalent un taux moyen de progrès par rapport aux objectifs visés de 77 %. Des résultats sont également obtenus au niveau central (DIS3), où le PNUD a aidé à promouvoir une position plus cohérente sur les grandes questions de développement mondial et sur le suivi des conférences, aussi bien dans le système des Nations Unies que dans d'autres instances internationales.

227. Un examen plus attentif de l'information que contiennent les rapports annuels axés sur les résultats et qui est confirmée par d'autres sources telles que le *Rapport sur la pauvreté 2000*, cependant, montre trois types de problèmes :

- Les diverses actions que mènent à la fois les organismes des Nations Unies et le PNUD pour contribuer au suivi des grandes conférences semblent trop dispersées pour avoir un impact réel important sur le moyen et sur le long terme;
- Bien que réussies en elles-mêmes, plusieurs grandes activités dont le but est de donner suite aux conférences risquent de souffrir de certaines carences, par exemple dans l'élaboration des plans d'action, qui ne s'appuient ni sur des objectifs nationaux bien précis correspondant aux objectifs mondiaux, ni sur un budget bien défini;
- Le Groupe des Nations Unies pour le développement, et le PNUD en particulier, doivent se garder de conclure prématurément que l'adoption large de mécanismes tels que le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement signifie que les réformes menées aux Nations Unies sont effectivement en cours aussi au niveau des pays. Ce qui a été réalisé jusqu'à présent, tout en étant significatif, est encore de nature très préliminaire. Les tâches les plus difficiles, les choix les plus ardues sont encore à venir, car il faut notamment trouver les moyens de s'assurer que ces instruments aident bien à accélérer et à animer une action nationale de suivi des grandes conférences.

Une analyse détaillée de chacun des trois domaines d'intervention stratégique (DIS) relevant de ce sous-objectif est donnée ici.

Appui direct du PNUD au suivi des conférences des Nations Unies (DIS1)

228. Comme le montre le tableau 15, le pourcentage de progrès signalé par les bureaux de pays, s'agissant de ce DIS, est très élevé (80 %). La désagrégation des données par région révèle certaines différences intéressantes : les résultats supérieurs à la moyenne concernent des pays d'Afrique et d'Asie et du Pacifique, deux régions généralement favorables à un appui à l'élaboration des politiques et à la planification des décisions, mais on y relève « quelques progrès » plus que des progrès « importants ». Par contraste, l'Europe et la Communauté d'États indépendants, et l'Amérique latine et les Caraïbes, attachent une importance plus grande aux activités de plaidoyer et d'ouverture, ce qui donne des taux d'exécution relativement plus faibles, mais une plus grande fréquence des mentions de progrès « importants ».

Tableau 15
Appui direct au suivi des conférences

<i>Région</i>	<i>Nombre de pays</i>	<i>Progrès importants</i>	<i>Quelques progrès</i>	<i>Sans changement</i>	<i>Pas de données</i>
Afrique	19	5	11	–	3
Asie et Pacifique	12	3	7	1	1
Europe et Communauté d'États indépendants	17	8	5	4	–
États arabes	12	3	6	2	1
Amérique latine et Caraïbes	14	9	2	–	3
Total	74	28 (38 %)	31 (42 %)	7 (9 %)	8 (11 %)

229. Si l'on examine ces deux ensembles d'interventions de plus près, le *plaidoyer* est d'ordinaire entrepris conférence par conférence, sur des questions telles que la pauvreté, la parité, l'environnement, souvent à l'occasion du bilan quinquennal d'une grande conférence. Les bureaux de pays adoptent une combinaison de démarches diverses. Par exemple, les enquêtes et les rapports périodiques sont utilisés pour suivre les progrès réalisés et jeter les bases d'un dialogue sur le suivi. Quelques bureaux hors siège signalent aussi qu'ils ont utilisé des rapports nationaux sur le développement humain comme moyen initial de déclencher ou de renforcer un processus régulier de suivi. On peut également citer la création de bases de données informatisées qui aident à vérifier le suivi des conférences. Pour ne citer que quelques exemples, le PNUD a contribué, au Bangladesh, en République dominicaine et au Kirghizistan, à la réalisation d'analyses de l'état du suivi des conférences; à la publication commune d'un document des Nations Unies sur le même sujet au Viet Nam; à la deuxième édition d'un rapport sur « Le Pakistan et l'ordre du jour mondial des Nations Unies » et, au Liban, à la mise en place d'un soutien informatisé au Comité interministériel de suivi des conférences.

230. Les bureaux de pays signalent l'organisation de forums, séminaires ou ateliers nationaux ou sous-nationaux, pour sensibiliser l'opinion et déclencher une action systématique de suivi des conférences, comme par exemple les colloques organisés en Fédération de Russie, à la Jamaïque et en Mongolie. Plusieurs bureaux de pays signalent aussi l'aide fournie pour la mise en place de mécanismes officiels de suivi des conférences, à vocation générale (par exemple, des commissions nationales) ou par secteur, ou encore par la désignation de correspondants dans les ministères.

231. **L'appui organique au suivi des conférences** inclut l'analyse des politiques, l'élaboration de stratégies, la préparation de décisions, et l'inclusion progressive des questions multisectorielles dans les programmes de développement. Cela va de pair avec la vérification et l'évaluation du suivi des conférences, ou en prend la relève. Ces différentes actions concernent surtout le suivi du Sommet mondial pour le développement social, de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes et de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, et, dans une moindre mesure, de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous.

232. On constate, sans doute possible, que les progrès mondiaux obtenus dans le suivi des conférences mondiales se bornent surtout, jusqu'à présent, à la préparation plutôt qu'à l'application de plans d'action nationale s'appliquant à l'une ou l'autre des conférences ou conventions. Ces plans tendent à appliquer un large ensemble de méthodes, mais révèlent cependant certaines lacunes communes qui ressortent des rapports annuels axés sur les résultats, et qui sont d'ailleurs bien recensées dans le *Rapport sur la pauvreté 2000* : a) des interrogations sur l'ampleur réelle du contrôle, par les acteurs nationaux, du processus, du produit et des décisions ultérieures; b) le manque de calendrier et d'objectifs bien précis : par exemple, bien que plus des trois quarts des pays aient établi des estimations de la pauvreté et que plus des deux tiers se soient dotés de plans de réduction de la pauvreté, moins d'un tiers se sont fixé des objectifs d'élimination de la misère ou de réduction substantielle de la pauvreté; c) une démarche trop étroitement ciblée, qui sous-estime l'importance des corrélations entre secteurs; d) dans le même esprit, un manque de clarté dans la définition et l'application pratique du suivi intégré des conférences; e) la rareté des liens avec la planification macroéconomique, et notamment avec la fiscalité, l'investissement et les politiques de dépenses; f) l'absence de moyens de vérification du suivi, qui offriraient une base pour l'évaluation systématique des progrès, d'après les indicateurs

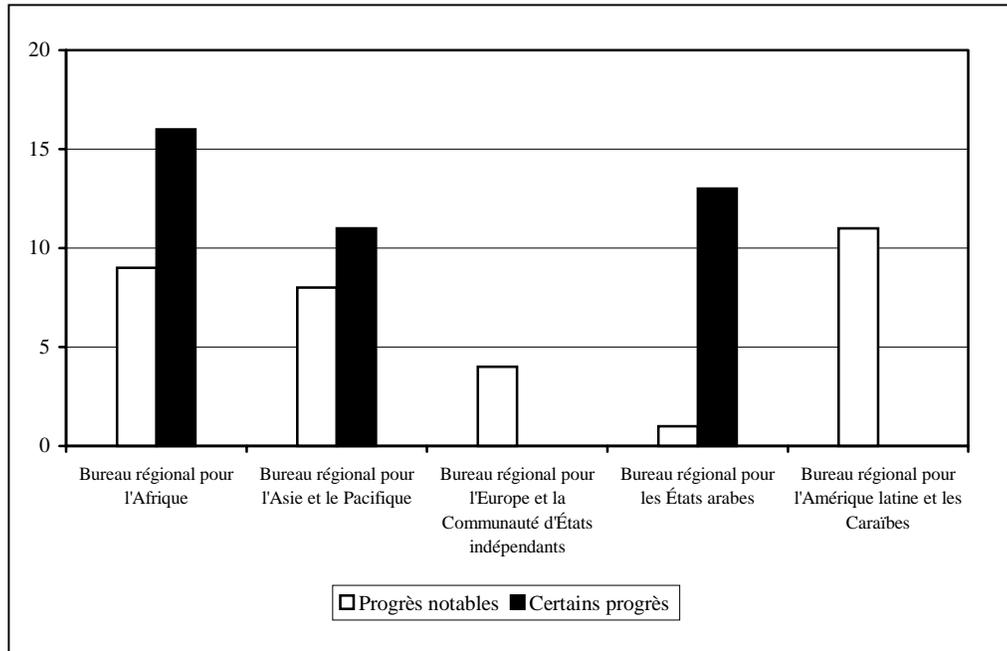
des données de référence et des statistiques au niveau national; et g) dans l'esprit de tout ce qui précède, une appréciation inadéquate de l'importance de la bonne gestion économique et politique dans la création de capacités nationales de traduire ces plans, généralement bien conçus, en progrès réels vers la réalisation des objectifs mondiaux. Il n'est donc pas surprenant que les preuves d'un passage progressif de ces plans indépendants les uns des autres à leur insertion dans la planification à l'échelle macroéconomique soient très limitées. On peut citer néanmoins le cas des 10 rapports sur le suivi des conférences en Éthiopie, qui contiennent des stratégies nationales; l'approbation des stratégies nationales fondées sur les conférences, en Argentine; l'intégration des préoccupations soulevées par le Sommet mondial sur le développement social dans les plans de développement destinés aux régions les plus pauvres de la République islamique d'Iran, certains progrès dans le redéploiement des crédits budgétaires dans l'esprit des résolutions des conférences, en Bulgarie, au Liban et en République-Unie de Tanzanie, et une modification de la législation, inspirée par les conférences, signalée au Tadjikistan.

233. Ces constatations, qui amènent à douter de l'efficacité des interventions existantes en faveur d'un suivi substantiel des conférences, amènent aussi à se demander quelle est l'efficacité du lien entre l'ordre du jour mondial pour le développement et la coopération pour le développement. Ces constatations confirment l'observation faite dans le tout dernier rapport annuel de l'Administrateur au Conseil économique et social (DP/2000/11) selon lequel « il y a toujours un écart entre, d'une part, le résultat des conférences et les textes correspondants et, de l'autre, les objectifs des programmes d'aide au développement ». Le rapport recommande que des efforts soient faits pour combler cet écart et pour faire en sorte que les résultats des conférences servent d'objectifs de base à tous les programmes d'aide.

Impulsions données au suivi des conférences des Nations Unies, par le biais du système des coordonnateurs résidents

234. Ce domaine d'intervention stratégique porte sur l'utilisation qui est faite des bilans communs de pays et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement pour que l'appui fourni par le système des Nations Unies au suivi national des conférences internationales soit cohérent et bien ciblé. Le pourcentage de progrès signalés par les bureaux dans ce domaine d'intervention stratégique est élevé (74 %); après ventilation des données par région, il ressort que l'Afrique, l'Asie et le Pacifique et les États arabes ont fait des progrès supérieurs à la normale encore que les pays en faisant partie, dans leur majorité, ne se classent que dans la catégorie « certains progrès » (voir fig. 11). La région de l'Europe et de la communauté d'États indépendants quant à elle a fait des progrès très faibles tandis que celle de l'Amérique latine et des Caraïbes se caractérise par le pourcentage le plus élevé de « progrès notables ».

Figure 11
**Impulsion donnée au suivi des conférences
 par le biais du système des coordonnateurs résidents
 (nombre de pays)**



235. Les données communiquées par le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement montrent qu'à la fin de janvier 2000, 114 des 135 pays de programme (84 %) avaient soit terminé, entamé ou planifié leur bilan commun de pays. Elles confirment aussi que la région de l'Europe et de la Communauté d'États indépendants est celle qui a le plus faible pourcentage de pays qui en sont à un stade ou à un autre de la préparation de ces bilans (54 %). En raison de la présence limitée des Nations Unies dans certains pays, on n'attend pas de tous les pays de programme qu'ils établissent des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et, de fait, certains pays se serviront directement des résultats de leur bilan commun de pays, une fois terminé, pour planifier leurs programmes. En janvier 2000, 18 pays avaient achevé la phase pilote de l'établissement du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et 20 autres se préparaient activement à entamer ce processus ou l'avaient déjà lancé.

236. Les bilans communs de pays et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement soulèvent deux types de questions. Le premier a trait au « processus » : dans pratiquement tous les pays ayant présenté des rapports sur ce domaine d'intervention stratégique, le coordonnateur résident/représentant résident et l'équipe de pays ont créé des groupes thématiques pour : a) mieux cibler les activités du système des Nations Unies à l'échelle nationale; b) contribuer au suivi de certaines conférences; et c) appuyer l'élaboration des politiques et stratégies sectorielles nécessaires en vue de la préparation des bilans communs de pays et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement. Le temps, l'énergie et les

ressources humaines consacrés à cet exercice sont considérables : on estime qu'environ 600 groupes thématiques existent dans le monde entier. On ne sait pas encore très bien en revanche quels profits ont été tirés de ces investissements. Comme le montre l'analyse portant sur l'objectif No 6, on a lieu de penser que les avantages retirés de cet exercice sont actuellement très faibles.

237. Le deuxième type de questions que soulèvent les bilans communs de pays et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement a trait aux « produits », qui améliorent considérablement la contribution apportée par les organismes des Nations Unies au développement national. Comme il est indiqué dans le rapport interorganisations d'évaluation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (1998) et précisé dans le guide du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement publié en avril 1999, ces instruments sont censés permettre de mieux cibler et de mieux orienter l'aide apportée par le système des Nations Unies, de stimuler la collaboration interorganisations, de contribuer à la création de partenariats avec toute sorte d'acteurs nationaux et internationaux et d'appuyer l'adoption de mesures par les pays pour atteindre les objectifs mondiaux en matière de développement. Il est toutefois difficile à ce stade de dire, à partir des RAAR, dans quelle mesure le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement a contribué à la réalisation de ces résultats. Cette lacune doit être comblée dans les prochains RAAR.

238. Les rares informations, pour la plupart anecdotiques, dont on dispose actuellement donnent à penser que le Groupe des Nations Unies pour le développement et le système des Nations Unies en général doivent accorder autant, voire plus, d'attention à la dimension qualitative qu'à la dimension quantitative du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (de même pour le bilan commun de pays). La raison en est entre autres choses que a) au niveau des pays, on continue de penser que le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ne sont qu'un simple obstacle bureaucratique supplémentaire créé par le siège; b) le manque de compétences en matière d'analyse des politiques, de planification stratégique et de suivi et d'évaluation fait que l'on a trop souvent recours à des compétences extérieures pour des tâches essentielles; c) il reste nécessaire de mieux définir les liens entre la planification stratégique, la programmation et l'affectation des ressources; et d) on ignore encore par quels moyens inciter les institutions à collaborer plus étroitement. Toutes ces questions, si elles restent sans réponse, risquent de faire sérieusement douter de la réalité des réformes des Nations Unies lorsque, à la demande de l'Assemblée générale, une évaluation de l'impact du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (et du bilan commun de pays) sera réalisée en 2001, en prévision du prochain examen triennal d'ensemble des orientations.

Rôle de chef de file joué par le PNUD à l'échelle mondiale

239. Des progrès considérables ont été faits au niveau de l'organisation (DIS3) pour se forger une vision des questions et des opérations de développement qui soit commune à tous les organismes du système des Nations Unies et à leurs partenaires. Les principaux résultats, qui attestent la participation active du PNUD et/ou son rôle de chef de file au sein des différentes instances interinstitutions, sont les suivants :

- Groupe des Nations Unies pour le développement – Guide révisé pour l'établissement des bilans communs de pays et des plans-cadres des Nations Unies

pour l'aide au développement; adoption d'un calendrier commun pour l'harmonisation des cycles de programmation; mise au point d'une programmation commune et adoption, par l'UNICEF et le FNUAP, des principaux éléments du CFP;

- CAC/CCQPO – adoption d'une note d'orientation du CAC portant sur le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et mettant ces outils à la portée de tous les organismes du système des Nations Unies; adoption de directives du CCQPO sur le fonctionnement du système des coordonnateurs résidents, comprenant un ensemble de principes communs applicables en la matière; progrès majeurs dans l'élaboration des directives du CCQPO sur les droits de l'homme et de la note d'orientation sur le renforcement des capacités (approuvée au début de 2000);
- Groupe de travail du Programme et Réunion consultative interorganisations – adoption de directives applicables aux services d'appui opérationnel, assurés par le PNUD, au niveau des pays de programme, reposant sur une nouvelle approche harmonisée du remboursement des coûts liés aux services d'appui opérationnel fournis par les bureaux de pays aux partenaires du système des Nations Unies;
- Comité permanent interinstitutions – présidence du sous-groupe des références au sein duquel sont représentés non seulement les membres réguliers du Comité mais aussi le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix, la Banque mondiale, le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement, le Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, etc.

Questions susceptibles de se poser

240. Dans l'ensemble, l'analyse des résultats du sous-objectif 1 amène à se poser une question qui est d'actualité au sujet du suivi des conférences, à savoir : les Nations Unies contribuent-elles réellement et durablement aux efforts nationaux? Répondre à cette question, à la lumière des informations tirées des premiers RAAR et d'autres sources, n'est pas aussi facile que l'on pourrait le croire si l'on considère le rang de priorité élevé accordé au suivi des conférences et l'importance des investissements faits dans ce domaine. La conclusion à en tirer est que, tant individuellement que collectivement dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement et du CAC, le PNUD doit réévaluer objectivement les orientations actuelles et, s'il le faut, favoriser un recentrage de l'appui des Nations Unies au suivi des conférences. On peut dès maintenant dire quelles mesures le PNUD et les Nations Unies pourraient adopter pour reprendre le dessus sur le plan stratégique. Elles sont les suivantes :

- Faire en sorte que les pays de programme se dotent des capacités nécessaires pour définir leurs objectifs et mesurer systématiquement les progrès accomplis dans leur réalisation;
- Reprendre les objectifs définis par les pays pour prévoir la contribution que les Nations Unies peuvent de leur côté apporter à la réalisation des mêmes objectifs à l'échelle mondiale;

- Envisager le suivi des conférences autrement que sous l'angle des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et des bilans communs de pays;
- Lutter contre la compartimentalisation de la suite donnée aux conférences en précisant les aspects pratiques de l'intégration de ce suivi et notamment dans certains cas la faisabilité d'une intervention indépendante.

241. Le PNUD doit jouir davantage de ces atouts stratégiques pour encourager le changement au niveau des politiques et le renforcement des capacités nécessaires pour atteindre les grands objectifs qu'a définis la communauté internationale dans le domaine du développement grâce à des initiatives positives, supposant une implication totale des gouvernements nationaux en partenariat avec les populations.

VI. Présentation de rapports financiers

Cadre intégré d'allocation des ressources

242. Le cadre intégré d'allocation des ressources (CIAR) réunit les cadres d'allocation des ressources consacrées aux programmes, aux activités opérationnelles des Nations Unies, à l'appui aux programmes, à la gestion et à l'administration, de façon à mettre mieux en évidence les liens entre les ressources et les résultats.

243. Dans l'ensemble, la plupart des estimations coïncident avec les prévisions du CFP. (Les dépenses de programme sont estimées sur la base des programmes qui devaient être exécutés en 1999 tandis que les dépenses d'appui du programme, d'appui aux activités opérationnelles des Nations Unies et de gestion et d'administration le sont sur la base des derniers chiffres disponibles pour les dépenses de 1999.) En outre, les estimations de 1999 servent de point de comparaison pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs financiers du CFP compte tenu de ce que jusqu'à présent, les contributions volontaires sont inférieures d'environ 694 millions de dollars au montant fixé dans le CFP.

244. Un certain nombre de points doivent notamment être pris en considération à des fins de comparaison des dépenses de 1999 avec les projections du CFP :

- Les dépenses de programme, qui sont estimées à 477 millions de dollars pour 1999, correspondent à un taux moyen d'exécution inférieur à celui escompté dans le CFP, qui correspond à des dépenses d'environ 660 millions de dollars;
- Par ailleurs, les dépenses financées au moyen d'autres ressources sont estimées à 1 milliard 358 millions de dollars pour 1999, ce qui correspond à peu près au chiffre moyen prévu dans le CFP, qui est de 1 milliard 492 millions de dollars;
- Il faut souligner que, comme le montre bien le tableau 16, la répartition des ressources ordinaires est très favorable aux pays les moins avancés (auxquels vont environ 60 % du total) tandis que les autres pays reçoivent la plus grosse part des ressources totales qui proviennent en partie des contributions versées par leurs gouvernements. De façon générale, la répartition des ressources (ordinaires et autres) allouées aux programmes entre les différentes catégories de pays en 1999 est conforme à celle prévue dans le CFP;
- Dans l'ensemble les prévisions de dépenses pour 1999 au titre du budget ordinaire d'appui pour l'exercice biennal correspondent aux montants nets moyens

fixés pour chaque année dans le CFP en raison de la décision de l'Administrateur de proposer un budget à croissance nominale nulle. Pour donner suite à cette décision, il a fallu réduire le budget d'appui pour l'exercice biennal 2000-2001 et il faudra prévoir de nouvelles réductions du budget d'appui au cours de l'exercice biennal 2002-2003;

- Les recettes prévues pour 1999 au titre des contributions des gouvernements aux dépenses des bureaux locaux correspondent à celles figurant dans le CFP;
- Les prévisions de dépenses pour 1999 au titre de l'appui aux activités opérationnelles des Nations Unies, qui se chiffrent à 73 millions de dollars, sont inférieures d'à peu près 10 millions de dollars au montant annuel moyen prévu dans le CFP, là encore en raison de la diminution des contributions ordinaires de 1999.

245. Il est important de souligner que le CFP est construit autour des liens étroits existant entre les résultats de programme et les ressources financières. La diminution des contributions ordinaires par rapport aux prévisions de 1999 et la modicité des montants attendus en 2000 (682 millions par rapport à l'objectif de 800 millions de dollars fixé dans le CFP) sont donc extrêmement préoccupantes. Si cette tendance se confirme, elle risque de compromettre la coopération entre le PNUD et les pays de programme, telle qu'elle est envisagée dans le CFP pour la période 2000-2003.

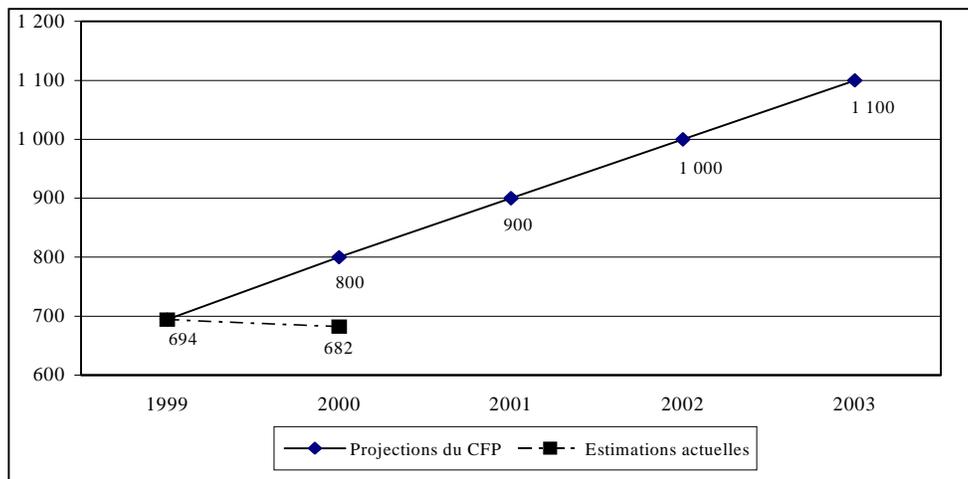
246. En résumé, il est impératif de renverser la tendance actuelle, qui est à la stagnation des ressources, et de faire en sorte que les objectifs fixés dans le CFP pour le montant des contributions annuelles, soit respectivement 800 millions pour 2000, 900 millions pour 2001, 1 milliard pour 2002 et 1,1 milliard de dollars pour 2003, soient atteints.

Établissement de liens entre les résultats et les ressources

247. L'analyse sur laquelle repose le RAAR permet de mettre en évidence les liens entre les dépenses financières et les résultats de programme et ce, du fait que les dépenses sont présentées par objectifs et sous-objectifs du CRS dans le corps du présent document. La figure 12 illustre l'écart entre les contributions versées et les ressources sur lesquelles table le CFP. Si cette tendance se confirme, elle pourrait bien avoir des répercussions importantes sur la capacité du PNUD d'obtenir les produits prévus.

Figure 12
Contributions volontaires au PNUD, 1999-2003 :
Projections du CFP et estimations actuelles

(En millions de dollars)



248. Comme c'est la première fois qu'un RAAR est établi, on doit s'attendre à ce que des améliorations y soient apportées. L'Administrateur a déjà décidé de se servir de la classification actuelle dans une structure révisée du RAAR en 2000.

Tableau 16
Cadre d'allocations des ressources : prévisions de dépenses pour 1999
 (En millions de dollars)

Catégorie	Ressources allouées par programme				Appui aux programmes							Gestion et administration	Appui aux activités opérationnelles des Nations Unies	Total général	
	Ressources ordinaires	Autres ressources		Total	Ressources ordinaires				Montant total des ressources ordinaires	Autres ressources ^e	Total	Ressources ordinaires ^f	Ressources ordinaires ^g		
		Participation des gouvernements aux coûts	Participation aux coûts et fonds d'affectation spéciale		BP	Siège	CGBL	SAO							
Programme de base (pauvreté, environnement propice à un développement humain, parité des sexes, situations spéciales en matière de développement)															
Bureau de pays, notamment de pays en crise															
Pays les moins avancés	236	8	161	405	57	16	8	6	71	10	81			486	
Autres pays	153	705	185	1 043	66	9	20	4	59	50	109			1 152	
Pays contributeurs nets	–	168	2	170	4	0 ^c	2	–	2	10	12			182	
Total partiel	389	881	348	1 619	127	25	30	10	132	70	202			1 820	
Autres ^a	88	1	129	217	2 ^b	0 ^d	–	2	4	7	11			228	
Total	477	882	477	1 836	129	25	30	12	136	77	213			2 049	
Gestion et administration												60		60	2,7 %
Appui à l'ONU															
Appui aux programmes à l'intention des coordonnateurs résidents					–						–		9	9	
Bureaux de pays					–						–		47	47	
Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement					–						–		1	1	

Catégorie	Ressources allouées par programme				Appui aux programmes							Gestion et administration		Appui aux activités opérationnelles des Nations Unies		
	Autres ressources			Total	Ressources ordinaires				Montant total des ressources ordinaires	Autres ressources ^e	Total	Ressources ordinaires ^f	Ressources ordinaires ^g	Total		
	Ressources ordinaires	Participation des gouvernements aux coûts	Participation aux coûts et fonds d'affectation spéciale		BP	Siège	CGBL	SAO								
BSAI				–							–			2	2	
Volontaires des Nations Unies (net)				–							–			14	14	
Total	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	73	73	3,4 %
Total général	477	882	477	1 836	129	25	30	13	137	77	213	60	73	2 182	100,0 %	

BP : Bureau de pays.

CGBL : Contributions 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 au programme, 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, pour cette seule colonne, le budget relatif au Programme d'assistance au peuple palestinien.

^c Montant estimé à 428 000 dollars et arrondi à zéro.

^d Montant estimé à 17 000 dollars et arrondi à zéro.

^e Couvre les services administratifs et opérationnels (environ 28 millions de dollars), l'appui aux programmes destiné aux bureaux de pays (37 millions de dollars) et au Siège (12,3 millions de dollars).

^f Ne tient pas compte des autres ressources affectées à la gestion et à l'administration (2,4 millions).

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

VII. Conclusion et prochaines étapes

249. Le RAAR et le CFP offrent de nouvelles possibilités au PNUD. En présentant ses activités de façon plus convaincante au grand public, ils contribuent à confirmer la valeur du travail accompli par cette organisation internationale pour lutter contre la pauvreté à l'échelle mondiale. En tant qu'outil essentiel de planification et de présentation de rapports, ils contribuent aussi à affiner la gestion stratégique de l'organisation et, en se concentrant sur les avantages comparatifs du PNUD et l'obligation de faire ressortir les résultats obtenus, ils influent sur le contenu et la nature du dialogue entre le Programme et le Conseil d'administration, et les parties prenantes en général.

250. L'analyse sur laquelle repose le RAAR donne une perspective empirique au débat actuel sur la mission des organismes d'assistance. Les évaluations récentes de l'efficacité de leur action militent en faveur d'une stratégie à impact maximal qui cible l'aide sur les pays les plus pauvres et sur la création d'un cadre de politique générale plus propice. Or, le principal objectif de l'aide extérieure est précisément d'aider les pays à créer un tel cadre. La coopération pour le développement peut jouer un rôle important en encourageant le débat et la réflexion. De la relation qu'ils ont avec leurs partenaires nationaux dépend avant tout la capacité des organismes de développement de répondre à toutes ces attentes.

251. La tâche de ces organismes consiste à se concentrer sur les pays les plus pauvres et à reconnaître que la coopération pour le développement, si elle est efficace, peut conduire effectivement à la création d'un cadre de politique générale bien conçu. Les Nations Unies en général et le PNUD en particulier, en tant qu'organisme des Nations Unies chargé du développement dont les atouts majeurs sont la confiance qu'il inspire et la neutralité dont il fait preuve, ont en puissance le plus grand rôle à jouer en aidant les pays à élaborer et à mettre en oeuvre de « bonnes politiques ».

252. Bien que les méthodes de travail sur lesquelles il repose ne soient pas encore tout à fait au point, le RAAR de 1999 présente une foule de données et d'indications analytiques. Il identifie les domaines où de bons résultats ont été obtenus et ceux auxquels les dirigeants du PNUD doivent accorder une plus grande attention. En établissant une base empirique pour identifier les pratiques optimales et recenser les domaines dans lesquels de telles pratiques sont nécessaires, il donne au PNUD la possibilité de tenir ses engagements en faisant profiter de son savoir ceux qui en ont le plus besoin. Il a permis de mieux apprécier certains des avantages comparatifs du PNUD et de comprendre leurs liens avec les objectifs et sous-objectifs définis dans le CRS. Il a à plusieurs reprises mis en évidence la nécessité de modifier en profondeur et de rationaliser le CRS lui-même. Mais il a surtout rendu possible une analyse comparative des progrès accomplis et contribué ainsi à la naissance d'une nouvelle culture et à l'adoption de nouvelles pratiques en matière de gestion qui correspondent à la vision de l'Administrateur.

253. Grâce à la contribution essentielle du CFP et du RAAR, les solutions suivantes pourront être apportées aux problèmes de gestion auxquels se heurte le PNUD.

Renforcer la gestion stratégique au sein du PNUD

254. Il faut maintenant que la gestion centrée sur les résultats et le CRS en particulier soient au centre des décisions prises en matière de gestion à l'échelle de

l'organisation tout entière. Au niveau des pays, chaque équipe de gestion doit rendre son CRS plus stratégique en se concentrant sur un petit nombre de produits majeurs et en présentant des rapports sur les progrès réalisés, mesurés au moyen d'indicateurs précis. De même, au niveau de l'organisation, le travail d'analyse des bureaux régionaux et des services comme le Bureau des politiques de développement et le Bureau de l'évaluation doit faire la synthèse et la promotion des principaux enseignements tirés de cet exercice.

255. Il faut notamment que les responsables de la gestion du PNUD fassent preuve de vision stratégique et s'engagent fermement à ne plus entreprendre de projets isolés ou s'attaquer à des problèmes aux répercussions limitées sur le long terme sans établir de solides partenariats avec les institutions nationales et la société civile, ainsi qu'avec les autres donateurs.

Mettre encore davantage l'accent sur les produits

256. D'introduction récente, la notion de produit a encore du chemin à parcourir au PNUD pour faire vraiment partie de la culture et des méthodes de travail normales du Programme. Au niveau des pays, il faut un engagement plus ferme en faveur d'un suivi et d'une évaluation efficaces des produits clefs à la réalisation desquels le PNUD est appelé à contribuer, de façon que ces opérations fassent partie des fonctions ordinaires de chaque bureau de pays. Le contrôle des produits ne peut être efficace que s'il est réalisé en partenariat avec d'autres parties. Au niveau de l'organisation, le PNUD pourra devoir se limiter à un petit nombre de produits clefs découlant des grandes conférences au suivi mondial desquelles il souhaite contribuer en tant que chef de file et s'efforcer de coordonner ses efforts avec ceux de ses principaux partenaires de développement pour suivre et mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs mondiaux.

Privilégier encore davantage les partenariats

257. Outre la collaboration stratégique à grande échelle qu'il doit entretenir avec certaines institutions, le PNUD gagnerait surtout à favoriser l'établissement de solides partenariats avec les membres de coalitions, nationales et internationales, mobilisées autour d'une question de développement particulière. Les partenariats doivent à l'avenir être axés sur des produits précis.

258. Les nouvelles tendances de l'aide au développement et les progrès accomplis par le PNUD dans le domaine de la gestion centrée sur les résultats offrent de nouvelles possibilités de dialogue véritable entre le PNUD et ses interlocuteurs et partenaires, notamment son conseil d'administration. Les questions telles que l'accent à mettre et la présence universelle peuvent devoir être revues dans le contexte de la gestion centrée sur les résultats. Pour prendre l'exemple de la présence universelle, l'évolution de la notion d'aide au développement qui ne tourne plus autour de l'idée de financement mais autour de celle d'apport de connaissances a changé la nature du débat sur cette question. Dans un environnement où les résultats dépendent de l'implication totale des intéressés et du partenariat, la présence du PNUD s'inscrit désormais dans le cadre d'une vaste opération mondiale de collecte et de diffusion de l'information. Elle devient un élément indispensable de la coopération pour le développement. Le coût relativement peu élevé du maintien de la présence du bras opérationnel de l'ONU dans les pays à faible revenu s'élève à moins d'un million de

dollars par an pour les cinq principaux donateurs du PNUD, comme indiqué dans le rapport relatif au CFP.

259. Enfin, on ne saurait trop répéter que ce premier RAAR a permis au Programme de faire un pas en avant de taille vers la réalisation des objectifs fixés dans le CFP mis au point avec le Conseil d'administration en 1999. Ce premier RAAR, établi dans des délais extrêmement courts, offre au PNUD l'occasion de poursuivre sa transformation en catalyseur et conseiller mondial utilisant son savoir pour s'acquitter du mandat qui lui a été confié et qui consiste à créer un environnement propice au développement humain et à contribuer concrètement à l'amélioration notable des conditions de vie des populations dans les pays de programme. Doté de ressources suffisantes, il sera aussi l'occasion de faire la preuve de l'utilité et de la valeur de l'oeuvre que peut accomplir une organisation multilatérale dans un monde en pleine évolution.

Annexe I

Note technique relative à la méthodologie sur laquelle repose le RAAR

Éléments de base de la méthodologie sur laquelle repose le RAAR

1. La gestion centrée sur les résultats consiste à mettre l'accent, non plus sur les apports et sur les activités mais sur les résultats de l'action du PNUD en faveur du développement. Le RAAR repose sur une analyse des progrès réalisés ou résultats obtenus définis comme étant à la fois les réalisations et les produits auxquels le PNUD a apporté une contribution importante et réelle. Les bureaux de pays ont fait rapport sur les résultats obtenus en se servant des définitions des produits et des réalisations qui sont données ci-après (la version complète de ces définitions figure dans la note technique relative au cadre du PNUD axé sur les résultats, publiée en mars 1999, qui peut être obtenue auprès du Bureau de l'évaluation).

- Les **produits** sont les produits et services qui découlent d'activités, liées ou non aux programmes, sur lesquelles les administrateurs de programme exercent une influence relativement importante. Ils correspondent à des activités déjà terminées (et non pas à celles qui sont en cours). On peut citer à titre d'exemple les études, les rapports de consultants et la formation.
- Les **réalisations** sont des changements réels ou prévus dans les conditions de développement que les interventions du PNUD visent à favoriser. Ces changements sont le résultat des efforts collectifs des différents partenaires et sont rarement le fruit d'une intervention isolée du PNUD. Pour influencer sur les réalisations, il faut donc absolument travailler en partenariat.

2. Les analyses figurant dans les RAAR des bureaux de pays font appel à une évaluation des progrès qui classe les produits dans trois catégories, définies plus loin, en fonction des progrès – notables, minimes ou nuls – qui ont été faits. Dans de nombreux cas, comme le RAAR n'en était encore qu'à ses débuts, on s'est contenté de classer les produits dans deux catégories, suivant que des progrès avaient été faits.

- **Progrès sensibles : progrès signalés au niveau des réalisations *et/ou* progrès sensibles en ce qui concerne les produits**
 - Forte participation électorale (progrès au niveau des réalisations); élaboration de la loi électorale, mise en place du système d'inscription des électeurs, formation des agents électoraux (progrès sensibles en ce qui concerne les produits).
- **Quelques progrès : pas de progrès au niveau des réalisations *mais* des progrès en ce qui concerne certains produits *ou* des activités significatives en cours**
 - Dépenses publiques non encore réorientées en faveur des priorités humaines (pas de progrès au niveau des réalisations); élaboration du rapport sur l'initiative 20/20, organisation de l'atelier, présentation de recommandations au gouvernement (progrès sensible au niveau des produits);

- Nouvelles sources de financement pour les initiatives en faveur de l'environnement non encore mobilisées (pas de progrès au niveau des réalisations); conception et mise en place d'un fonds national d'affectation spéciale à un stade avancé (activités significatives en cours).

• **Pas de changement : pas de changement au niveau des réalisations et pas de changement au niveau des produits**

- Législation sur les droits de propriété non encore revue conformément à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (pas de progrès au niveau des réalisations); activités reportées par le partenaire national (pas de progrès au niveau des produits).

3. Cette méthodologie va au-delà de l'autoévaluation, dans la mesure où elle suppose que l'on mesure le travail accompli par rapport à des indicateurs et que les bureaux régionaux et le Bureau des politiques de développement procèdent à des recoupages. On a utilisé des indicateurs de résultats portant sur les produits et les progrès. Les bureaux de pays ont élaboré des indicateurs propres à chaque pays et les ont intégrés à leurs documents relatifs au cadre de résultats stratégiques. Cela a permis de veiller à ce que les progrès soient évalués par rapport à des indicateurs clairement définis et reconnus par tous et a contribué à démasquer les affirmations non fondées selon lesquelles des progrès avaient été réalisés.

Distorsions potentielles des analyses de résultats

4. Compte tenu du caractère novateur du Rapport annuel axé sur les résultats et de la méthodologie employée, ainsi que des problèmes inhérents à la gestion fondée sur les résultats, le risque de distorsion est relativement important. Certaines difficultés ont été surmontées dans le présent rapport et d'autres seront vaincues à mesure que l'on affinera et améliorera la méthodologie. Les trois grands types de distorsions qui peuvent nuire à la fiabilité et à l'exactitude de l'évaluation concernent la qualité des informations, les jugements qualitatifs et l'agrégation et le classement des résultats.

Qualité des informations

5. **Qualité de l'évaluation par rapport aux indicateurs.** Certains bureaux de pays ont soit omis de présenter une mise à jour précise des progrès accomplis par rapport aux indicateurs, soit signalé des progrès sans faire référence aux indicateurs. On a tenté d'éviter les distorsions en comparant les réalisations et produits signalés au rapport descriptif. Il faudrait encore affiner la méthodologie et renforcer la formation pour améliorer le choix des indicateurs et parvenir à plus de précision dans l'évaluation par rapport aux indicateurs, ce qui permettrait d'améliorer l'objectivité et l'exactitude de l'analyse présentée dans le Rapport annuel axé sur les résultats.

6. **Absence de rapport sur les résultats.** Ce problème a été en partie résolu par l'exploitation des différents rapports que contient chaque Rapport annuel axé sur les résultats et par l'accès à la base de connaissances sur les activités de pays au sein des bureaux régionaux et du Bureau pour les politiques de développement. On s'attendait à ce que des bureaux ne présentent pas leurs résultats et cela montre simplement que les réalisations ne concordent pas toujours exactement avec la présentation annuelle de rapports. Dans un petit nombre de cas, le manque de mises à jour

sur les réalisations (produits et indicateurs énoncés dans le cadre de résultats stratégiques) a fait baisser le niveau général des progrès accomplis au niveau régional (ou des sous-objectifs et des objectifs).

7. **Période sur laquelle portent les résultats.** Cet exercice n'étant qu'à ses débuts, les bureaux de pays ont été priés de donner les résultats de leur cadre de coopération de pays existant, qui peuvent comprendre des résultats antérieurs à 1999.

8. **Attribution des résultats.** Conformément aux définitions des concepts de gestion fondée sur les résultats, les produits sont généralement attribuables à l'assistance du PNUD, tandis que les réalisations ont été jugées sur la solidité des liens avec les produits, l'offre d'éléments supplémentaires dans le Rapport annuel axé sur les résultats et, le cas échéant, l'examen du rôle joué par le PNUD dans le cadre des partenariats. Pour que l'attribution des résultats soit précise, il faut que les bureaux de pays fassent des rapports plus détaillés, liant en particulier les partenariats à des résultats spécifiques.

Jugements qualitatifs

9. **Jugements portés par des analystes professionnels.** Ce type d'évaluation est nécessaire dans les cas ambigus où il est difficile de déterminer si les réalisations et les produits représentent un véritable progrès. Le risque est que ces jugements de valeur déforment les résultats. Cela dit, ces déformations ne pouvant normalement pas être a priori vers le haut ou vers le bas, elles n'ont qu'un effet limité. Le recours à des indicateurs pour évaluer les résultats et l'élaboration de définitions communes des progrès ont réduit ces risques de distorsion subjective. En outre, en séparant les analystes en trois groupes, on a pu dans une certaine mesure confronter les résultats : chaque analyste de l'équipe principale était chargé d'évaluer les progrès accomplis dans une ou deux régions pour tous les objectifs fixés; le Bureau des politiques de développement a examiné les progrès accomplis dans tous les domaines dans toutes les régions; les sous-équipes spécialisées ont analysé les progrès accomplis vers la réalisation de certains sous-objectifs touchant à la gouvernance, la pauvreté et l'appui du PNUD dans toutes les régions.

Agrégation et classement des résultats

10. **Agrégation des progrès au niveau des sous-objectifs ou des objectifs.** Comme pour toutes les moyennes, il y a risque de distorsions lorsqu'on agrège les résultats, distorsions qui peuvent être atténuées en complétant les résultats quantitatifs par une analyse qualitative prudente. Il est important de savoir que certains produits peuvent être plus significatifs que d'autres. Cependant, un petit nombre de produits importants pour le domaine stratégique d'appui de la réduction de la pauvreté, par exemple, peuvent être remis en cause par des résultats négatifs pour des interventions moins significatives lorsque les résultats sont agrégés pour rendre compte de l'ensemble des progrès accomplis au niveau des sous-objectifs ou des objectifs en matière de réduction de la pauvreté. Cette distorsion peut être en partie compensée par la mise en lumière, dans l'analyse qualitative, des principaux produits obtenus dans les domaines clefs. La distorsion peut aussi se produire dans le sens inverse : des progrès importants au niveau des objectifs peuvent cacher des progrès spectaculaires dans de nombreux domaines mineurs et des progrès modérés dans les domaines essentiels.

11. **Agrégation des progrès au niveau régional.** La présentation de la moyenne des progrès accomplis peut, bien entendu, détourner l'attention des résultats extrêmement élevés ou extrêmement faibles. Les résultats positifs obtenus dans des domaines importants dans une région donnée peuvent être masqués par le manque de progrès dans des domaines moins essentiels mais plus nombreux. Là encore, l'inverse est possible : de gros échecs peuvent être dissimulés par des réussites mineures. L'analyse qualitative permet de replacer les progrès accomplis dans leur contexte.

12. **Portée ou caractère ambitieux des objectifs fixés.** Il est difficile de se rendre compte, dans la présentation des résultats quantitatifs, si les objectifs que les bureaux de pays s'efforcent d'atteindre sont ambitieux. On peut soutenir, par exemple, que les bureaux de pays d'Amérique latine appuient actuellement des programmes de gouvernance qui sont plus ambitieux que la moyenne. Cette difficulté, inhérente à l'exercice, montre à quel point il importe d'équilibrer la présentation des résultats quantitatifs par une analyse qualitative.

13. **Non-signalement de certains résultats.** Les directives fournies aux bureaux de pays spécifiaient que les programmes et les groupes de programmes ne peuvent être comptabilisés comme progrès que dans un seul domaine. Si cette méthode facilite l'analyse, elle augmente aussi le risque de non-signalement de certains progrès. Il peut arriver, par exemple, qu'un programme atteigne les objectifs en matière de pauvreté mais n'atteigne pas l'objectif fixé, qui était l'amélioration de la situation des femmes. On a tenté d'en tenir compte en mettant en lumière les éléments sous-représentés de l'analyse qualitative mais il s'est avéré impossible de le faire systématiquement dans ce premier Rapport annuel axé sur les résultats.

Composantes supplémentaires de la méthodologie utilisée dans le Rapport annuel axé sur les résultats

14. Le Rapport annuel axé sur les résultats utilise aussi des indicateurs de situation destinés à compléter les résultats du PNUD par une description du contexte national et régional. On a tenté de recueillir des indicateurs de situation sur l'élimination de la pauvreté et les modes de vie durables, l'environnement, l'égalité entre les sexes et la promotion de la femme, et les situations particulières en matière de développement. L'insuffisance des informations dans un certain nombre de domaines a empêché de réunir les données de base nécessaires. Il reste à savoir si la liste actuelle doit être révisée et si les rapports nationaux sur le développement humain pourraient être davantage utilisés comme source de données de situation.

15. Les indicateurs de réalisations génériques sont une des composantes de l'analyse du Rapport annuel axé sur les résultats. Les indicateurs génériques représentent une tentative pour évaluer l'efficacité de l'organisation. On peut distinguer deux grandes catégories : a) les indicateurs qui permettent de mesurer les progrès accomplis en ce qui concerne des réalisations génériques spécifiques dans le cadre d'objectifs précis; et b) les indicateurs qui mettent en lumière le nombre de pays atteignant leurs objectifs dans un domaine stratégique d'appui spécifique.

16. Les indicateurs de produits ou de réalisations au niveau des pays sont un élément clef de l'évaluation des progrès accomplis par rapport aux réalisations escomptées. Les indicateurs de produits mesurent généralement la quantité (et parfois la qualité) des biens et services créés ou fournis grâce à l'utilisation des apports. Les

indicateurs de réalisations évaluent les progrès accomplis dans la modification d'une situation de développement.

17. L'analyse du Rapport annuel axé sur les résultats tente de déterminer si les résultats reflètent toute variation systématique dans un groupe de pays aux revenus comparables. Lorsque les différences étaient importantes et que les délais impartis le permettaient, les écarts entre les résultats par PNB par habitant ont été consignés. Les quatre grandes catégories de pays utilisées, sur la base de la décision 95/23 du Conseil d'administration, sont définies comme suit :

- **Pays les moins avancés.** Les critères utilisés sont le PNB par habitant (moyenne sur trois ans pour 1993-1995 en dollars des États-Unis au taux de change officiel), un indicateur physique révisé de la qualité de la vie, un indicateur de diversification économique et le nombre d'habitants;
- **Pays à faible revenu.** PNB par habitant inférieur ou égal à 750 dollars des États-Unis;
- **Pays à revenu intermédiaire.** PNB par habitant compris entre 750 et 4 700 dollars;
- **Pays contributeurs nets.** PNB par habitant supérieur ou égal à 4 700 dollars.

Annexe II

Indicateurs de situation

1. Ces indicateurs représentent une première tentative d'organisation systématique des données. Il reste à compléter les séries statistiques.

I. Pauvreté

2. Plus d'un quart de la population des pays en développement vit dans la pauvreté humaine. L'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud ont les taux d'incidence les plus élevés de pauvreté monétaire et de pauvreté humaine, suivies dans l'ordre par l'Asie de l'Est et du Sud-Est et le Pacifique, l'Amérique latine et les Caraïbes et les États arabes. La situation en Afrique subsaharienne est d'autant plus préoccupante que la pauvreté augmente à la fois en valeur relative et en valeur absolue. Pendant les années 80 et au début des années 90, la pauvreté a diminué à un rythme record en Asie de l'Est et en Asie du Sud-Est, mais la tendance s'est ensuite inversée pendant la crise économique asiatique. De manière générale, les résultats de la lutte contre la pauvreté humaine et monétaire sont irréguliers et inégalement répartis.

3. Pour lutter contre la pauvreté, il faut commencer par faire un bilan. Des plans spécifiques d'élimination de la pauvreté ont été établis par 29 % des 140 pays considérés, et 40 % ont expressément intégré cette préoccupation dans leurs plans nationaux. Les régions qui comptent la plus forte proportion de pays ayant pris ce type de dispositions sont l'Amérique latine et les Caraïbes (81 %), l'Afrique subsaharienne (73 %) et l'Asie et le Pacifique (71 %).

4. Au cours des trois dernières décennies, le taux d'alphabétisation des adultes a progressé dans les pays en développement, passant de 43 % en 1970 à 71 % en 1999. La progression a été particulièrement rapide dans les États arabes (de 30 % à 58 %) et en Asie de l'Est et du Sud-Est (de 58 % à 83 %). C'est en Asie du Sud que les progrès ont été les plus lents (le taux est passé de 32 % en 1970 à 52 % en 1999).

5. La proportion d'enfants des pays en développement souffrant d'une insuffisance pondérale est tombée de 41 % en 1970 à 22 % pour la période 1990-1996. Dans les États arabes, près de 19 % des enfants de moins de 5 ans sont mal nourris, ce pourcentage atteignant 48 % en Asie du Sud. C'est l'Asie de l'Est qui enregistre le taux le plus faible (16 %).

6. De 1975-1980 à 1999, la proportion de la population n'ayant pas accès à de l'eau salubre est tombée de 59 % à 27 % dans les pays en développement. En Afrique subsaharienne, elle est encore de 50 %, alors qu'elle n'est plus que de 10 % en Asie de l'Est (hors la Chine).

7. La situation sanitaire s'est beaucoup améliorée au cours des trois dernières décennies et 80 % environ de la population des pays en développement a maintenant accès à des services de santé. Tel n'est pas encore le cas, cependant, pour près de la moitié de la population de l'Afrique subsaharienne (selon les données disponibles pour la période 1990-1995).

8. Dans les pays en développement, plus d'un milliard d'habitants ne sont toujours pas correctement logés. L'insalubrité des logements résulte souvent d'un mau-

vais assainissement. Au cours de la période 1990-1995, 63 % de la population des pays en développement n'avait pas accès à un système d'assainissement.

9. L'écrasante majorité des personnes infectées par le VIH vivent dans les pays en développement. La proportion, qui est déjà de 95 % environ, devrait encore augmenter dans la mesure où la pauvreté, les carences des systèmes de santé et le manque de moyens de prévention et de traitement sont des facteurs de propagation du virus. L'Afrique subsaharienne reste la région la plus touchée, avec 70 % de la population mondiale de séropositifs.

II. Environnement

10. Il est maintenant amplement démontré que l'environnement se dégrade partout dans le monde et que la baisse de la capacité de production des principaux écosystèmes constitue un sérieux obstacle à la réduction de la pauvreté humaine. Étant donné que la pauvreté chronique est tout à la fois une conséquence et une cause de la dégradation de l'environnement, il est indispensable que les mesures adoptées pour éliminer durablement la pauvreté s'accompagnent de mesures de protection et de régénération des ressources écologiques dont dépendent la majorité des pauvres de la planète. La consommation excessive de la minorité constituée par les populations à revenu élevé est également très préjudiciable à l'environnement. Il est donc nécessaire d'agir de façon concertée sur ces deux points si l'on veut promouvoir un développement humain durable.

11. À l'heure actuelle, 18 % de la population des pays en développement (soit 790 millions d'êtres humains) souffrent de malnutrition chronique et ne consomment pas assez de calories pour pouvoir mener une vie saine et productive. Une production et des revenus insuffisants ne sont pas les seules causes de malnutrition chez les personnes démunies. Les conditions insalubres dans lesquelles vivent les pauvres et leur mauvais état de santé y sont également pour beaucoup. Or, près de 17 % des habitants de la planète n'ont pas accès à de l'eau salubre et 40 % doivent vivre sans assainissement. Tous les groupes à risques définis par ces facteurs sont des pauvres de pays en développement.

12. Incapables d'accroître leur productivité, les ménages pauvres des zones rurales de la plupart des pays à faible revenu ont été contraints pour survivre d'exploiter des terres marginales ou de recourir sur leurs parcelles habituelles à des pratiques agricoles non viables. On estime que 65 % de toutes les terres agricoles souffrent déjà d'érosion sans qu'il y soit porté remède et que 15 % de la surface émergée du globe a été dégradée d'une manière ou d'une autre, ce qui réduit la productivité de la plupart des agro-écosystèmes.

13. La dégradation des sols résulte en grande partie du fait qu'une forte proportion des pauvres n'ont d'autre source d'énergie que le bois de feu et que leur nombre ne cesse d'augmenter. Le tiers environ de la population mondiale n'a pas accès à des services énergétiques modernes et cette proportion n'a pratiquement pas bougé au cours des deux dernières décennies. Le déboisement se poursuit, à un rythme qui s'est accéléré dans un grand nombre de pays entre 1990 et 1995, les forêts tropicales étant les plus touchées. Le déboisement est un important facteur de réduction de la diversité biologique.

14. On estime que le nombre d'espèces végétales et animales qui ont disparu entre 1975 et 2000 pourrait atteindre le million. En 1990, près de 43 000 espèces animales étaient considérées comme menacées d'extinction. Presque tous les grands écosystèmes ont subi des pertes considérables. Ainsi, dans beaucoup de pays, plus de la moitié de la mangrove a été détruite. Les zones humides ont diminué de moitié environ et, dans certaines régions, ce sont plus de 90 % des herbages qui ont disparu.

15. Les systèmes marins sont eux aussi très touchés. Environ 58 % des récifs sont menacés; 25 % des principaux stocks ichtyologiques sont épuisés ou surexploités, ou commencent tout juste à se reconstituer, et 44 % sont exploités à la limite de la capacité, ce qui pose un risque de dépeuplement. Cette évolution a de graves répercussions pour les pauvres qui pratiquent de la pêche de subsistance et dont la consommation de protéines est déjà dangereusement insuffisante. Les activités humaines ont aussi lourdement porté atteinte à un grand nombre d'écosystèmes d'eau douce et d'écosystèmes côtiers. La qualité de l'eau s'est détériorée, soit que des produits chimiques ou des engrais y aient été directement déversés, soit que la capacité de filtrage des écosystèmes ait diminué ou que des changements dans l'utilisation des terres aient entraîné une érosion des sols. Tous ces processus s'accroissent, aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés.

16. Enfin, l'adoption de modes de développement inefficaces et une consommation excessive dans les pays à revenu élevé sont à l'origine de changements atmosphériques qui contribuent sensiblement au réchauffement de la planète et à l'appauvrissement de la couche d'ozone. L'utilisation mondiale d'énergie, qui a augmenté de près de 70 % depuis 1971, devrait encore s'accroître de plus de 2 % par an au cours des 15 prochaines années. Cette évolution augmentera de moitié environ les émissions de gaz à effet de serre, à moins qu'une action concertée ne débouche sur une utilisation rationnelle de l'énergie et une dépendance moins grande à l'égard des combustibles fossiles. La modification du climat mondial peut en retour avoir des effets dévastateurs sur la répartition et la productivité des écosystèmes. Ce seront les pauvres des pays en développement qui auront le plus de mal à s'adapter à ces changements et à en atténuer les effets sur leurs moyens de subsistance.

Tableau 1
Modalités nationales de planification de la lutte contre la pauvreté, par région

	<i>Modalités nationales de planification de la lutte contre la pauvreté^a</i>	<i>Objectif relatif aux taux de pauvreté extrême ou de pauvreté globale (en pourcentage)</i>
États arabes	Plan spécifique : 4 Planification nationale : 5	Avec objectifs : 1
Asie et Pacifique (total)	Plan spécifique : 7 Planification nationale : 10	Avec objectifs : 12
Europe et Communauté d'États indépendants (total)	Plan spécifique : 4 Planification nationale : 13	Avec objectifs : 4
Amérique latine et Caraïbes (total)	Plan spécifique : 7 Planification nationale : 14	Avec objectifs : 7
Afrique subsaharienne (total)	Plan spécifique : 19 Planification nationale : 14	Avec objectifs : 19

Nombre total des pays ayant un plan de lutte contre la pauvreté : 41

Nombre total de pays ayant des objectifs en matière de lutte contre la pauvreté : 43

^a La mention « plan spécifique » signifie que les pays concernés ont adopté une stratégie nationale de développement visant expressément à réduire la pauvreté; la mention « planification nationale » signifie qu'ils ont mis en place une stratégie nationale de développement dont l'un des axes est la lutte contre la pauvreté.

Tableau 2
Indicateur de pauvreté humaine, par région

	<i>Taux d'alphabétisation des adultes (en pourcentage), 1997</i>	<i>Indicateur de pauvreté humaine (HPI-1) en pourcentage), 1997</i>	<i>Pourcentage de la population totale ayant une espérance de vie inférieure à 40 ans, 1997</i>	<i>Pourcentage de la population n'ayant pas accès à de l'eau salubre, 1990-1997^a</i>	<i>Pourcentage de la population n'ayant pas accès à des services d'assainissement, 1990-1997^a</i>	<i>Pourcentage des enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale, 1990-1997^a</i>
Afrique subsaharienne	58,5	40,6	34,6	50	56	32
États arabes	58,6	32,4	13,1	18	29	19
Asie de l'Est	83,4	19	7,8	32	73	16
Asie de l'Est (hors Chine)	96,1	..	4,7	10	1	..
Asie du Sud-Est et Pacifique	87,9	25	12,4	31	41	34
Asie du Sud	48,4	38,6	16,1	15	46	39
Asie du Sud (hors Inde)	52,2	36,6	16,1	18	64	48
Amérique latine et Caraïbes	87,2	14,5	9,9	22	29	10
Europe et Communauté d'États indépendants	98,7	..	8,3

Source : Rapport sur le développement humain 1999.

^a Données annuelles les plus récentes dont on dispose pour la période spécifiée dans l'intitulé de la colonne.

Tableau 3
Prévalence du VIH (en pourcentage)

Afrique subsaharienne	7,4	Afrique du Nord et Moyen-Orient	0,1
Caraïbes	1,9	Europe orientale et Asie centrale	0,07
Asie du Sud et du Sud-Est	0,6	Asie de l'Est et Pacifique	0,06
Amérique latine	0,5		

Tableau 4
Indicateurs de situation (estimations mondiales)

<i>Indicateur</i>	<i>Statistiques</i>	<i>Variation annuelle (en pourcentage)</i>
1. Émissions de gaz à effet de serre (en tonnes, par rapport au PIB et sur la base des PPA)	0,21 tonnes de carbone par milliers de dollars; base : PIB 1997 0,17 tonnes de carbone par milliers de dollars; base PPA 1997	+ 2 à 3 %
2. Pourcentage de la population ayant accès à des services énergétiques modernes	67 %	Pourcentage constant sur les 20 dernières années
3. Consommation de substances qui appauvrissent la couche d'ozone (en tonnes)	211 000 tonnes en 1997	Diminution de 10 % entre 2000 et 2010
4. Nombre d'espèces disparues, en voie de disparition ou menacées	On estime que jusqu'à un million d'espèces végétales et animales ont pu disparaître entre 1970 et 2000. Uniquement dans le règne animal, 43 000 espèces étaient considérées comme menacées en 1990.	Augmentation de 0,3 % du nombre d'espèces disparues
5. Pourcentage de la superficie des terres, en particulier des zones humides et des régions côtières, faisant partie de zones protégées	Non disponible	Non disponible
6. Pourcentage de la superficie des terres et de la population mondiale touchées par la désertification et la dégradation des sols	40 % de la surface émergée du globe; 37 % de la population mondiale	Non disponible
7. Pourcentage de la population mondiale ayant accès à de l'eau salubre et à des services d'assainissement	83 % ont accès à de l'eau salubre 60 % ont accès à des services d'assainissement	Non disponible
8. Pourcentage de plages entrant dans le cadre du Plan bleu	Non disponible	Non disponible
9. Pourcentage de la population mondiale souffrant de malnutrition	Entre 1995 et 1997, 14 % de la population mondiale souffrait de malnutrition chronique, la proportion étant de 2 % dans les pays industrialisés et de 18 % dans les pays en développement	Entre les périodes 1990-1992 et 1995-1997, la part de la population souffrant de malnutrition a diminué de 1 % par an dans les pays en développement
10. Étendue de la couverture forestière (en kilomètres carrés)	34 543 820 km ²	Les surfaces déboisées augmentent de 0,3 % par an.

<i>Indicateur</i>	<i>Statistiques</i>	<i>Variation annuelle (en pourcentage)</i>
11. Proportion de dépenses nationales et internationales de développement donnant lieu à une évaluation systématique de l'impact des activités sur l'environnement	Non disponible	Non disponible
12. Proportion de plans de développement sectoriels nationaux tenant compte des principaux problèmes d'environnement	Non disponible	Non disponible

III. Parité entre les sexes

17. L'Afrique du Sud est le seul pays bénéficiant d'un programme du PNUD où ont été atteints les objectifs de la parité hommes-femmes et de l'émancipation des femmes (selon les statistiques relatives au nombre de sièges parlementaires occupés par des femmes, au taux d'inscription scolaire dans l'enseignement secondaire, au taux de scolarisation des filles dans l'enseignement secondaire et à la proportion des femmes occupant des emplois rémunérés dans les secteurs d'activité non agricoles). Le tableau 5 présente une ventilation par région et par niveau de développement.

18. Le tableau 5 donne le classement des pays par région selon l'indicateur sexospécifique du développement humain et l'indicateur de la participation des femmes.

Tableau 5

**Indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH)
et indicateur de la participation des femmes (IPF)
Indicateur sexospécifique du développement humain – (ISDH), 1999**

	<i>ISDH</i> <i>Nombre de pays</i>	<i>IPF</i> <i>Nombre de pays</i>
Développement humain élevé		
Afrique	–	2
Amérique latine	4	4
Asie	4	3
Caraïbes	3	3
États arabes	2	3
Europe centrale/orientale et Communauté d'États indépendants	3	–
Pacifique	–	–
Développement humain moyen		
Afrique	16	17
Amérique latine	12	11
Asie	13	13
Caraïbes	9	9
États arabes	24	21
Europe et Communauté d'États indépendants	14	14

	<i>ISDH</i> Nombre de pays	<i>IPF</i> Nombre de pays
Pacifique	5	5
Développement humain faible		
Afrique	28	26
Amérique latine	1	2
Asie	4	4
Caraïbes	1	1
États arabes	–	–
Europe et Communauté d'États indépendants	–	–
Pacifique	–	–

Source : Rapport mondial sur le développement humain, 1999.

A. Ratio garçons/filles dans l'enseignement secondaire

19. En 1997, 82 pays sur 174 avaient atteint, selon le Rapport mondial sur le développement humain, 1999, l'objectif fixé pour la parité hommes-femmes. Cet objectif correspond à un taux de scolarisation de 95 ou plus pour les filles. Sur le plan régional, la situation est la suivante en ce qui concerne les pays pour lesquels on dispose de données : dans l'Afrique septentrionale, la situation ne s'est pas détériorée, mais 30 % des pays de l'Afrique subsaharienne ont enregistré un fléchissement; une baisse a aussi été enregistrée dans 23 % des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, et la baisse la plus forte, par suite de la crise économique, a été enregistrée dans 67 % des pays d'Europe centrale et orientale et dans 64 % des pays d'Asie centrale et occidentale.

B. Pourcentage de femmes occupant un emploi rémunéré dans les secteurs d'activité non agricoles

20. Dans la plupart des pays pour lesquels des données sont disponibles, le pourcentage de femmes occupant un emploi rémunéré dans les secteurs d'activité non agricoles a augmenté ou est resté le même. En ce qui concerne la proportion de femmes dans la population économiquement active, les pourcentages régionaux les plus élevés ont été enregistrés pour l'Asie de l'Est (55,1 %) et l'Europe orientale (45,6 %), où ils sont de ce fait sensiblement plus élevés que pour les pays en développement dans leur ensemble (39,3 %) ou même que pour les pays industrialisés (41,9 %).

21. L'avancée la plus forte réalisée dans les pays en développement a été enregistrée au Sri Lanka, où le pourcentage de femmes occupant un emploi rémunéré dans les secteurs d'activité non agricoles est passé de 24 à 44 %, atteignant le niveau enregistré dans les pays industrialisés. Dans la plupart des pays du Moyen-Orient, les taux d'emploi demeurent très faibles, encore qu'entre 1970 et 1995 la participation des femmes à la main-d'oeuvre soit passée de 22 à 27 % et qu'elle ait probablement augmenté depuis. En ce qui concerne les pays pour lesquels on dispose de données, les chiffres font apparaître une augmentation nette du pourcentage de femmes occupant un emploi rémunéré dans les secteurs d'activité non agricoles entre 1980 et 2000 dans les pays suivants :

- 12 pays en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne;
- 6 pays en Asie centrale et en Asie occidentale;
- 12 pays dans l'Asie et le Pacifique;
- 10 pays en Amérique latine et dans les Caraïbes;
- 8 pays en Europe orientale.

C. Pourcentage de sièges occupés par des femmes au sein du gouvernement et au parlement

22. Le pourcentage moyen de sièges occupés par des femmes au sein des parlements nationaux ne varie que modérément selon les régions, à l'exception des États arabes, où ce pourcentage (3,5 %) est sensiblement inférieur à ce qu'il est dans d'autres régions. Ces moyennes régionales masquent toutefois des variations plus grandes au sein des régions, la situation étant très différente d'un pays à l'autre à l'intérieur d'une même région. En Afrique subsaharienne, les femmes occupent un pourcentage de sièges remarquablement élevé dans le cas de l'Afrique du Sud (30 %), tandis qu'en Éthiopie et au Togo, ce pourcentage est insignifiant (2 %). Bien que les statistiques ne soient pas complètes, il est évident qu'il y a eu depuis 1995 une légère augmentation du nombre de femmes parlementaires. Dans les cas où l'on dispose de données plus précises, celles-ci montrent que dans la majorité des pays bénéficiant de programmes du PNUD des progrès significatifs ont été réalisés et que le pourcentage de femmes parlementaires a augmenté. L'Amérique latine et les Caraïbes, l'Afrique subsaharienne et l'Asie et le Pacifique ont enregistré des progrès significatifs entre 1987 et 2000; des progrès ont été réalisés dans 20 des 23 pays d'Amérique latine et des Caraïbes et dans les deux tiers des pays de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie et du Pacifique. En Afrique du Nord, il n'y a que deux pays dans lesquels le pourcentage de femmes parlementaires a augmenté, tandis que l'Europe orientale est la seule région où l'on ait enregistré un fléchissement de ce pourcentage (qui est tombé d'une moyenne de 30 % en 1990 à entre 4 et 8 % en 1993), et ce dans tous les pays de la région. Les moyennes pour l'Europe orientale sont passées de 10 à 12 %, l'augmentation la plus forte (25 %) ayant été enregistrée en Bosnie-Herzégovine. En règle générale, le nombre de femmes parlementaires a diminué dans le cas de la chambre haute ou du sénat mais a augmenté dans les cas où il existe une chambre unique ou une chambre basse.

Pourcentages régionaux moyens de femmes occupant des sièges parlementaires

	<i>Chambre unique ou chambre basse</i>		<i>Chambre haute ou sénat</i>		<i>Ensemble des deux chambres</i>	
	<i>1999</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>	<i>1995</i>
Pays nordiques	38,8	–	–	–	38,8	–
Pays membres de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), y compris les pays nordiques	15,6	13,2	14,1	8,7	15,3	–
Amérique latine et Caraïbes	15,4	12,7	14,8	11,7	15,3	–
Asie	14,7	13,2	14,2	8,6	14,7	–
Pays membres de l'OSCE à l'exclusion des pays nordiques	13,3	–	14,1	–	13,5	–
Afrique subsaharienne	11,3	9,8	13,6	14,6	11,5	–
Asie du Sud-Est et Pacifique	11,3	6,3	25,4	15,3	13,3	–
États arabes	3,7	4,3	2,5	2,1	3,5	–

23. Au niveau du gouvernement, le nombre de femmes ministres à l'échelle mondiale a doublé au cours de la dernière décennie. Les femmes ont atteint le point critique de 30 % au niveau ministériel à la Barbade et aux Seychelles, pays où le PNUD exécute des programmes.

24. En outre, au niveau ministériel dans trois pays des Caraïbes (Grenade, Haïti et Saint-Vincent-et-les Grenadines), les femmes ont réalisé un pourcentage de 20 à 29 %. Dans les pays d'Asie du Sud-Est et du Pacifique et en Europe orientale, les progrès en la matière ont été très faibles, la proportion de femmes ministres étant inférieure à 5 %.

D. Indicateurs de pauvreté (données désagrégées par sexe)

25. Les taux de pauvreté par sexe, qui ne sont disponibles que pour un petit nombre de pays, font apparaître une féminisation de la pauvreté dans 12 des 15 pays en développement pour lesquels on dispose de données. L'indicateur de féminisation de la pauvreté est représenté par le nombre de femmes pour 100 hommes parmi la population vivant en dessous du seuil de pauvreté ou dans le cinquième le plus pauvre de la population. Dans 12 pays en développement sur 15 et dans 5 pays développés sur 8 pour lesquels on dispose de données, plus de 60 % des femmes vivent en dessous du seuil de pauvreté, ce qui représente plus de 60 % du cinquième le plus pauvre de la population.

Annexe III

Cadre révisé de résultats stratégiques

1. Le cadre révisé de résultats stratégiques remplace le cadre initial figurant dans le document DP/1999/CRP.12. La révision du cadre consistera en un double exercice qui, d'une part exploitera des données empiriques et, d'autre part, tentera une redéfinition plus nette des orientations du PNUD. Les modifications indiquées ci-après représentent la première partie de l'exercice. Fondées sur les données empiriques qu'a permis de recueillir l'analyse de pays effectuée dans le Rapport annuel axé sur les résultats, elles incorporent certaines des orientations générales dégagées dans les plans d'action de l'Administrateur pour 2000-2003 qui ont été soumis au Conseil d'administration en janvier 2000.
2. La seconde partie de l'exercice, qui sera menée avec une large participation des bureaux de pays, permettra d'affiner plus avant le cadre de résultats stratégiques et d'en faire un outil de gestion pour ceux qui auront à s'en servir.
3. Les modifications auxquelles il est procédé actuellement consistent principalement à :
 - Rationaliser les domaines d'intervention stratégiques et y opérer des refontes à l'intérieur des catégories et entre elles lorsqu'il y avait des doubles emplois dans le cadre initial;
 - Éliminer et/ou reformuler certains domaines d'intervention stratégiques. Certains éléments ont été supprimés principalement lorsque les bureaux de pays avaient signalé une absence de résultats ou des résultats très minimes. Des domaines d'intervention stratégiques ont été reformulés dans les cas où les bureaux de pays n'étaient pas très sûrs de la manière dont ils devaient rendre compte de certains résultats. Le problème se posait en particulier pour les domaines d'intervention stratégiques qui portaient sur des questions multisectorielles comme la parité, par exemple.
 - Définir de manière plus précise l'articulation entre les domaines d'intervention stratégiques et les résultats pour les grandes catégories ci-après :
 - Politique générale;
 - Activités de plaidoyer/sensibilisation;
 - Renforcement des capacités;
 - Capacités institutionnelles;
 - Capacités de collecte de données et suivi;
 - Établissement de réseaux de diffusion des connaissances;
 - Programmes pilotes aux fins d'extrapolation à une plus grande échelle, qui seront exécutés dans le seul but de tirer des enseignements qui permettent de définir la politique générale.
4. Bien que l'exercice de révision n'en soit qu'à ses débuts, on prévoit déjà que, dans certains cas, il faudra apporter d'autres modifications qui, elles, iront au-delà d'une simple refonte ou rationalisation et au-delà des résultats des domaines d'intervention stratégiques pour inclure des changements plus substantiels et plus

stratégiques. Tel sera le cas de l'appui que le PNUD apporte à l'Organisation des Nations Unies. L'analyse effectuée dans le Rapport annuel axé sur les résultats souligne que l'actuel cadre de résultats stratégiques reste encore trop soucieux de logistique et elle envisage pour le PNUD un rôle plus actif dans deux domaines au moins : a) la réduction des coûts de transaction qu'entraîne la collaboration avec les organismes des Nations Unies; et b) la mobilisation de partenaires des Nations Unies aux fins d'un suivi intégré des conférences mondiales.

Révision proposée du cadre des résultats stratégiques

I. Création d'un environnement propice à un développement humain durable

Objectif : créer un environnement propice à un développement humain durable

Sous-objectif 1

Promouvoir la coopération et le dialogue aux niveaux national, régional et mondial pour élargir les possibilités de développement aux fins d'une croissance équitable et durable.

Domaines d'intervention stratégiques

1. Sensibiliser le public et promouvoir le dialogue de fond sur les questions relatives au développement humain durable (par exemple en élaborant des rapports sur le développement humain) aux niveaux mondial, régional et national, et en effectuant des études nationales sur les perspectives à long terme;
2. Promouvoir une culture de la bonne gouvernance, de la transparence et de la responsabilité;
3. Promouvoir l'établissement de liens entre les secteurs public et privé;
4. Promouvoir une gestion équitable de la mondialisation en insistant sur la protection sociale des intérêts des plus démunis;
5. Établir des cadres, des normes et des principes régionaux;
6. Renforcer la coopération économique et la coopération technique entre pays en développement;
7. Encourager une coordination et une gestion améliorées de l'aide.

Sous-objectif 2

Renforcer la capacité de gouvernance des institutions clefs aux fins d'un développement centré sur l'homme et promouvoir la cohésion sociale.

Domaines d'intervention stratégiques

1. Renforcer les capacités institutionnelles des structures, mécanismes et processus parlementaires;
2. Renforcer les capacités institutionnelles des commissions, mécanismes et processus électoraux, et réformer les lois électorales;
3. Réformer et renforcer la justice, y compris les structures et les procédures juridiques;
4. Promouvoir un secteur public efficace qui améliore la gestion économique et offre un large l'accès aux services;
5. Promouvoir le respect des droits de l'homme.

Sous-objectif 3

Promouvoir une décentralisation qui favorise la participation des autorités locales, renforce les organisations locales et donne davantage de pouvoir aux collectivités.

Domaines d'intervention stratégiques

1. Promouvoir des modes participatifs de prise de décisions en matière de planification du développement et autres domaines au niveau sous-national;
2. Appuyer l'élaboration de politiques rationnelles de décentralisation, y compris une augmentation des allocations de ressources aux niveaux sous-national et national;
3. Renforcer les capacités des autorités locales dans les zones rurales et les zones urbaines;
4. Aider les pauvres et la société civile à accroître leur capacité de s'organiser et de constituer des alliances (organisations communautaires, syndicats, associations de fermiers et partis politiques).

II. Élimination de la misère et promotion de moyens d'existence durables

Objectif : Éliminer la misère et réduire sensiblement la pauvreté [engagement 2 du Sommet mondial pour le développement social].

Sous-objectif 1

Promouvoir un développement axé sur l'élimination de la misère et réduire les vulnérabilités.

Domaines d'intervention stratégiques

1. Promouvoir des politiques macroéconomiques en faveur des pauvres;
2. Soutenir les systèmes de protection sociale qui visent à lutter contre la misère;
3. Renforcer la capacité des gouvernements et des groupes vulnérables de prendre des mesures de prévention pour réduire l'impact d'épidémies telles que le VIH/sida;
4. Appuyer l'étude de l'indigence humaine et monétaire, y compris la collecte de données ventilées par sexe, incluant des évaluations participatives et prévoyant des buts et objectifs assortis de délais.

Sous-objectif 2

Promouvoir des moyens d'existence durables pour les pauvres, en particulier les femmes, en favorisant l'accès des intéressés aux biens et aux ressources.

Domaines d'intervention stratégiques

1. Accès des pauvres aux services de base (santé primaire, éducation, eau salubre et hygiène, logement);
2. Appuyer les réformes structurelles portant sur le droit des pauvres d'avoir accès à la terre, aux autres ressources naturelles et à l'énergie;
3. Promouvoir l'emploi des pauvres et favoriser l'acquisition de compétences par les pauvres, en particulier les femmes;
4. Favoriser l'accès des pauvres, en particulier des femmes, aux infrastructures agricoles, aux services de vulgarisation et aux marchés des facteurs de production afin d'améliorer la sécurité alimentaire;
5. Promouvoir l'accès des pauvres, en particulier des femmes, au microfinancement.

III. Environnement et ressources naturelles

Objectif : Protéger et régénérer l'environnement et les ressources naturelles de la planète aux fins d'un développement humain durable.

Sous-objectif 1

Promouvoir l'intégration d'une bonne gestion de l'environnement aux politiques et programmes nationaux de développement.

Domaines d'intervention stratégiques

1. Promouvoir des cadres juridiques et réglementaires et des politiques qui relient l'environnement durable et la gestion des ressources naturelles aux domaines de développement critiques;
2. Renforcer les capacités des autorités nationales et sectorielles chargées de l'environnement et des autorités locales;
3. Renforcer les capacités nationales et locales de collecte, d'analyse et de diffusion d'informations et de statistiques sur l'environnement;
4. Promouvoir la sensibilisation aux moyens de lutte contre la désertification, aux méthodes permettant de protéger les ressources en eau et d'assurer l'accès à ces ressources, à la gestion écologiquement viable des forêts, à la gestion écologiquement viable des technologies relatives à l'agriculture et à l'élevage, aux services énergétiques efficaces et durables et à la gestion des déchets, ainsi que l'éducation dans ces domaines;
5. Élaborer des mécanismes de mobilisation efficace de ressources financières à affecter à l'action nationale en faveur de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

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.

Domaines d'intervention stratégiques

1. Mettre en oeuvre à l'échelle nationale et à l'échelon local des programmes pilotes qui encouragent une gestion écologiquement viable de l'énergie, du sol, de l'eau, des forêts et des autres ressources biologiques;
2. Favoriser l'élaboration, la promotion et les échanges de pratiques et de technologies propices à un environnement durable.

IV. Parité entre les sexes et promotion de la femme

Objectif : Réaliser la parité entre les sexes et améliorer la condition de la femme grâce notamment à son émancipation.

Sous-objectif 1

Réaliser la parité entre les sexes à tous les niveaux de la prise de décisions.

Domaines d'intervention stratégiques

1. Donner aux femmes la possibilité d'exercer davantage de responsabilités, les faire participer davantage à la prise de décisions dans les secteurs public et privé, et encourager une meilleure appréciation de leur rôle au foyer et dans la collectivité ainsi qu'à un plus grand soutien pour ce rôle;
2. Appuyer les cadres politiques et juridiques propres à favoriser la parité entre les sexes;
3. Appuyer la mise en oeuvre de plans d'action nationaux pour la promotion de la femme, y compris le suivi de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes;
4. Renforcer les capacités des organisations de défense des intérêts des femmes et promouvoir les activités de plaidoyer, les réseaux et les partenariats pour la promotion de la femme (aux niveaux national et international);
5. Aider au renforcement des capacités en vue de l'intégration d'une démarche soucieuse d'équité dans les politiques, les plans et les programmes (activités relatives à la budgétisation et à la comptabilité nationale);
6. Renforcer la capacité des pays de produire des statistiques et d'élaborer des indicateurs de la parité entre les sexes.

Sous-objectif 3

Assurer la pleine jouissance et le plein exercice des droits de l'homme, notamment le droit à la sécurité et le droit d'être préservé de la violence.

Domaines d'intervention stratégiques

1. Appuyer la ratification, l'application et le suivi de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, y compris son Protocole facultatif;
2. Mettre fin aux atteintes aux droits fondamentaux des femmes (y compris la violence au foyer, les pratiques traditionnelles préjudiciables, les violences faites aux femmes dans les situations de conflit et la traite des femmes et des enfants).

V. Situations spéciales en matière de développement

Objectif : Prévenir les situations d'urgence complexe et les catastrophes naturelles, écologiques, technologiques et autres liées aux activités humaines, en réduire l'incidence et accélérer le processus d'une reprise durable.

Sous-objectif 1

Intégrer la réduction des catastrophes (y compris les catastrophes technologiques) dans le renforcement des capacités nationales, y compris la formulation des politiques, la planification et l'investissement; et rétablir la capacité des institutions nationales et des organisations de la société civile d'améliorer la sécurité des populations.

Domaines d'intervention stratégiques

1. Soutenir la mise en oeuvre 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 intégrer l'analyse de vulnérabilité et la cartographie des risques dans toutes les politiques de développement;
2. Développer les capacités institutionnelles de prévention des catastrophes, de planification préalable et d'atténuation des effets des catastrophes, y compris l'élaboration de plans aux niveaux national et local, la mise en place de systèmes améliorés d'alerte avancée, la formation des ressources humaines et le renforcement des échanges d'informations à l'échelle interrégionale et nationale;
3. Promouvoir le développement préventif et une culture de paix, et renforcer la sécurité publique et les fonctions de police.

Sous-objectif 2

Veiller à ce qu'il y ait entre les opérations de secours et le développement un lien effectif qui favorise une reprise durable et le relèvement des populations touchées et renforce les mécanismes qui leur permettent de faire face, s'agissant notamment des personnes déplacées et des réfugiés.

Domaines d'intervention stratégiques

1. Promouvoir la ratification et l'application de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines terrestres et créer des capacités nationales pour la mise en oeuvre de programmes antimines d'envergure en veillant à l'application des normes et à l'utilisation des techniques appropriées;
2. Renforcer le tissu social en aidant les populations touchées, y compris les réfugiés et les personnes déplacées, et en leur facilitant l'accès à des moyens d'existence durables et à la reprise socioéconomique grâce à des approches intégrées ou à des programmes de réinsertion spécifiques au niveau des zones touchées;
3. Appuyer la mise en oeuvre des accords de paix en favorisant les programmes qui visent à faire le lien entre les opérations de secours et le développement.

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

Objectif : Assurer un appui efficace du PNUD à l'Agenda des Nations Unies pour le développement.

Sous-objectif 1

Assurer un suivi efficace et intégré des conférences mondiales des Nations Unies dans le contexte du développement humain durable.

Domaines d'intervention stratégiques

1. Position de chef de file du PNUD dans le suivi multisectoriel des conférences et des réunions au sommet des Nations Unies et dans le suivi des différentes conférences, du fait de son rôle dans le financement et la gestion du système des coordonnateurs résidents;
2. Participation/rôle de chef de file du PNUD dans la structure de gestion et de coordination de l'ONU et dans les instances intergouvernementales;
3. Diffuser les résultats des activités de développement de l'Organisation des Nations Unies.

Sous-objectif 2

Renforcer la cohérence des activités opérationnelles de l'ONU pour le développement.

Domaines d'intervention stratégiques

1. Rôle du PNUD dans la coordination de l'aide;
 2. Services de représentation fournis par les bureaux de pays aux organismes et programmes des Nations Unies qui mènent des activités opérationnelles dans les pays bénéficiant de programmes du PNUD;
 3. Rôle de chef de file dans la coordination et la collaboration que joue le PNUD en tant qu'organisme qui finance et gère le système des coordonnateurs résidents et qui préside le Groupe des Nations Unies pour le développement;
 4. Participation et rôle de chef de file du PNUD dans la structure de gestion et de coordination de l'Organisation des Nations Unies et dans les instances intergouvernementales.
-