



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

Distr. générale
2 septembre 2008
Français
Original: anglais

Deuxième session ordinaire de 2002

8-12 septembre 2008, New York

Point 3de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

**Réponse de la direction à l'évaluation du rôle
et de la contribution du PNUD dans les domaines de
l'environnement et de l'énergie¹**

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
I. Historique et contexte	2
II. Aperçu général de la réponse de la direction	2
III. Précisions et compléments d'information	7
IV. Perspectives	11
Annexe	
1. Recommandations et réponses de la direction.	12
<i>Les annexes 2 à 8 peuvent être consultées sur la page Web du Conseil d'administration</i>	
2. Aperçu général des sources de financement des travaux du PNUD dans le domaine de l'environnement et de l'énergie	
3. Communautés des activités de l'environnement et de l'énergie	
4. Récapitulation des dépenses des programmes au titre du plan de financement pluriannuel	
5. Ajustement des opérations des équipes chargées de l'environnement et de l'énergie dans les centres régionaux de services	
6. Domaine de résultat essentiel du plan stratégique : mobilisation de fonds pour l'environnement	
7. Total des subventions du FEM et cofinancements annexes liés aux projets du PNUD financés par le FEM, 1991-2008	
8. Recentrage des programmes du PNUD sur leurs objectifs dans le cadre du plan de financement pluriannuel	

¹ Le présent rapport n'a pas pu être soumis dans les délais prescrits en raison de la compilation des données requises pour fournir au Conseil d'administration les informations les plus récentes.



I. Historique et contexte

1. Le présent rapport est une synthèse des réponses de la direction du PNUD à l'évaluation du rôle du PNUD dans le domaine de l'environnement et de l'énergie. L'évaluation se fonde sur un mandat donné par le Conseil d'administration à sa session annuelle de 2006, dans le cadre du plan de travail du Bureau de l'évaluation. Elle a été menée en 2007-2008 par une équipe principale composée de 2 consultants extérieurs et de 2 fonctionnaires du Bureau de l'évaluation, avec l'aide de 8 autres consultants extérieurs qui ont travaillé dans les pays ayant fait l'objet d'études de cas et d'un groupe consultatif de 3 personnes.

2. L'évaluation a été centrée sur deux questions principales : a) les contributions du PNUD dans le domaine de l'environnement et de l'énergie, sous l'angle de la réduction de la pauvreté, qui constitue sa principale mission; b) l'efficacité du PNUD dans l'utilisation des ressources financières provenant des sources du budget ordinaire (« budget des activités de base ») et de sources extérieures. En outre, elle a porté sur c) l'efficacité du PNUD dans l'intégration de la gestion de l'environnement à toute sa gamme de programmes, d) les modalités suivant lesquelles le PNUD a affecté et a mobilisé des ressources pour l'environnement et l'énergie et e) le rôle du PNUD dans le système des Nations Unies, en particulier en ce qui concerne ses liens et la répartition des responsabilités avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

3. Pour la présente évaluation, le Bureau de l'évaluation a adopté la méthode des études de cas. Les études de cas menées dans 8 pays (Burkina Faso, Chine, Équateur, Fidji et Samoa, Kenya, Macédoine et Malawi) ont constitué la principale source d'information des évaluateurs. En outre, des consultations ont été menées avec les centres régionaux de services du PNUD à Bangkok et à Bratislava, le siège du PNUE à Nairobi et le bureau régional du PNUE à Bangkok, ainsi que des organismes internationaux tels que la Banque mondiale, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), l'Union mondiale pour la conservation de l'environnement et l'Institut mondial pour les ressources.

4. Un projet de rapport a été distribué pour examen interne et commentaires le 20 février 2008, et ses principales constatations et conclusions ont été présentées peu après, lors d'une session officielle du Conseil d'administration. Ce projet de rapport a donné lieu à environ 80 pages de commentaires du Groupe de l'environnement et de l'énergie, des bureaux de pays du PNUD et d'autres unités administratives du PNUD. Un rapport révisé a été publié le 22 mai 2008.

II. Aperçu général de la réponse de la direction

5. La direction du PNUD accueille avec intérêt l'évaluation franche des travaux de l'organisation sur la gestion de l'environnement et de l'énergie aux fins du développement durable. Tout en notant les nombreux défis à relever dans ce domaine d'importance décisive, aussi bien au sein du PNUD que dans le monde en général, la direction du PNUD se sent encouragée par la principale conclusion de l'évaluation, à savoir que *l'énergie et l'environnement sont au cœur de la mission du PNUD*, et la fait résolument sienne.

6. Le PNUD a reconnu ce fait il y a plus de 20 ans, lorsqu'un intérêt accru a été porté au principe du développement humain durable et a mené en particulier à

l'organisation de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992. À l'issue de cette Conférence, le PNUD a été désigné comme l'une des trois agences d'exécution du FEM qui venait d'être créé, et n'a cessé depuis d'accorder une haute priorité aux questions environnementales. Cette priorité a été réaffirmée dans le plan stratégique 2008-2011, où, sur seulement quatre domaines de programme prioritaires, « l'environnement et le développement durable » en constituent un.

7. Sans aucun doute, l'appui à la gestion de l'environnement et de l'énergie fait partie intégrante du mandat et de la mission du PNUD. Étant l'organe chef de file du système des Nations Unies pour le développement, le PNUD ne peut s'acquitter de sa responsabilité de promouvoir le développement durable qu'en œuvrant clairement pour a) l'utilisation et la gestion durables des ressources environnementales et naturelles et b) l'accès et l'utilisation durable de l'énergie, en particulier pour les pauvres. Ses avantages comparatifs dans ces domaines sont évidents : a) parmi les organismes des Nations Unies chargés du développement, le PNUD est le plus présent sur le terrain dans les pays en développement; b) le PNUD est en mesure de relier les préoccupations relatives à l'environnement aux problèmes plus généraux du développement, tels que la gouvernance démocratique, la réduction de la pauvreté et la réduction des risques de catastrophe, c) le PNUD est l'une des principales agences d'exécution du FEM, un organe essentiel de la mise en œuvre du Protocole de Montréal et le siège du Programme des petites subventions du FEM; d) le PNUD est le siège du système des coordinateurs résidents des Nations Unies.

8. En outre, le PNUD ne peut pas ne pas œuvrer dans le domaine de l'environnement puisque les pays les plus pauvres sont précisément ceux qui souffrent le plus des conséquences de la dégradation de l'environnement. Le cycle formé par la pauvreté, la dégradation de l'environnement et l'aggravation de la pauvreté est très rarement pris en compte par les investisseurs, les fonds et les banques de développement. Or, c'est là où les capacités nationales et régionales sont les plus faibles que le PNUD est le plus nécessaire. C'est vrai en particulier de l'accès à l'énergie et à l'eau, et en ce qui concerne la nouvelle menace créée par les changements climatiques, qui auront des incidences sur le développement national pendant les années à venir.

9. S'employant à relever ces défis, le PNUD est un acteur clef de la gestion de l'environnement et du développement durable depuis plusieurs années. L'évaluation a fait ressortir plusieurs réalisations :

a) Le PNUD a beaucoup contribué aux efforts internationaux en matière d'environnement et figure au nombre des principales organisations qui travaillent dans ces domaines au niveau mondial (p. xi du texte anglais);

b) Le PNUD a mis en place au siège et dans les bureaux régionaux une équipe technique spécialisée qui fait honneur à l'organisation (p. xii);

c) Le PNUD a produit des analyses de haute qualité reconnues pour leur intérêt pour le dialogue politique, le plaidoyer et la sensibilisation (p. xi);

d) Le PNUD élabore et exécute des projets environnementaux de haute qualité qui sont remarquables et novateurs en tant qu'initiatives autonomes (p. 24);

e) Le PNUD a fait preuve d'efficacité dans l'exécution des projets du FEM et a beaucoup contribué dans l'ensemble au succès du Fonds (p. 72).

10. La direction du PNUD est sensible à ces constatations et porte les remarquables résultats obtenus au crédit des fonctionnaires hautement dévoués et compétents qui travaillent dans ce domaine.

11. Néanmoins, le PNUD est également conscient des mises en garde qui accompagnent les constatations dans tout le rapport. Ces mises en garde mettent en évidence les questions importantes qui exigeront toute l'attention de la direction du PNUD au cours des prochaines années. Si un grand nombre de ces questions ont déjà fait l'objet d'une très grande attention, le PNUD reconnaît qu'il reste encore beaucoup à faire. Les questions les plus urgentes sont citées ci-après.

Le PNUD devrait accroître sa dotation en ressources financières des programmes en faveur de l'environnement en sus de l'importante dotation en ressources déjà faite par le FEM (conclusions 4 et 9)

12. Bien que l'évaluation signale à plusieurs reprises que les projets et programmes financés par le FEM ont été généralement de la plus haute qualité, la direction du PNUD note que le recours au financement du FEM a eu des conséquences involontaires et non souhaitables. Si le PNUD conteste l'ampleur de cette dépendance telle qu'elle est indiquée par l'évaluation (voir annexe 2), il est conscient du problème depuis un certain temps déjà et a pris des dispositions en vue d'augmenter sa dotation en ressources financières. Outre les importantes ressources fournies au niveau national par des donateurs bilatéraux ou par les pays de programme eux-mêmes, le PNUD a réussi récemment à mobiliser, au niveau mondial, des financements qui viendront s'ajouter à sa dotation en ressources. Par exemple :

a) *Le Gouvernement espagnol* affecte par l'intermédiaire du PNUD, au titre du Fonds pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, 62,5 millions de dollars à la gestion de l'environnement et des changements climatiques;

b) *La Fondation Bill et Melinda Gates* s'est engagé à financer à hauteur de 19 millions de dollars la promotion de l'accès à l'énergie pour les pauvres en Afrique de l'Ouest;

c) *Le Gouvernement japonais* accorde 92,7 millions de dollars par l'intermédiaire du PNUD pour financer l'adaptation aux changements climatiques en Afrique.

Le PNUD devrait intégrer les considérations environnementales à tous ses programmes de développement (conclusions 6 et 9).

13. À ce sujet, le PNUD se trouve devant un dilemme. Il a pris l'engagement ferme de promouvoir la visibilité et la mise en relief des préoccupations environnementales en faisant de l'« Environnement et développement durable » l'un de ses quatre grands domaines prioritaires et en créant une activité distincte « Environnement et énergie ». Par ailleurs, en raison précisément de cette mise en relief, la gestion de l'environnement au sein du PNUD a parfois évolué un peu à part des autres activités. Des mesures ont été prises au cours des dernières années pour remédier à cette séparation en mettant davantage l'accent sur les dimensions environnementales de la pauvreté, de la gouvernance, de la prévention des crises et

de l'égalité des sexes. Parmi les exemples d'enrichissement mutuel réalisés grâce à l'appui du PNUD figurent les suivants :

- a) Initiative Environnement et Sécurité (<http://www.envsec.org/>);
- b) Partenariat Pauvreté-Environnement (<http://www.povertyenvironment.net/pep/>);
- c) Pacte mondial (<http://www.unglobalcompact.org/>);
- d) Initiative Pauvreté/Environnement (<http://www.unpei.org/>);
- e) Plan d'action conjoint pour l'égalité des sexes, l'environnement et l'énergie;
- f) Programme sur la gouvernance et la pauvreté : gouvernance foncière.

14. Le PNUD reconnaît qu'il reste beaucoup à faire, en ce qui concerne en particulier l'élaboration et l'application de garanties environnementales et sociales pour sa programmation, et une meilleure intégration des travaux des unités administratives chargées de l'environnement établies dans les pays aux travaux du PNUD dans les domaines de la réduction de la pauvreté, de la gouvernance démocratique et de la prévention des crises. Le PNUD s'attaque actuellement à la première question en travaillant actuellement sur l'élargissement des Politiques et procédures relatives aux opérations et aux programmes (ou encore le Guide de l'utilisateur) du PNUD.

Le PNUD devrait renforcer les bureaux de pays pour leur permettre de répondre plus efficacement aux priorités nationales et de promouvoir la gestion durable de l'environnement dans les pays de programme (conclusions 3 et 5).

15. Les plus grands atouts du PNUD sont ses bureaux de pays, son importante présence opérationnelle sur le terrain et son approche décentralisée de l'appui à apporter aux pays dans leur poursuite de leurs propres objectifs de développement. Tout en notant que l'évaluation n'a porté que sur huit bureaux de pays, n'offrant qu'une idée restreinte des capacités du PNUD, la direction reconnaît que le PNUD se doit d'améliorer constamment ses capacités s'il veut continuer d'être un partenaire apprécié dans le processus national de développement. À cet effet, le PNUD fournit un appui dans les trois domaines suivants :

a) *Communauté des activités de l'environnement et de l'énergie* (<http://www.undp.org/energyandenvironment/>). Le PNUD a créé, en 2000, six principaux « domaines d'activités » thématiques. Les fonctionnaires ont été encouragés à se joindre aux communautés mondiales sur ces activités afin d'affiner leurs compétences et de contribuer aux « réseaux de connaissances mondiaux » du PNUD qui sont en pleine extension. À ce jour, plus de 1400 fonctionnaires se sont joints à l'activité de l'environnement et de l'énergie, et la plupart d'entre eux – y compris plus de 300 responsables chargés de l'environnement et de l'énergie – travaillent dans des bureaux de pays. Des exemples de partage de connaissances et de renforcement de capacités à l'intérieur du réseau sont donnés dans l'annexe 3.

b) *Centres régionaux de services*. Le PNUD aide les régions par l'intermédiaire de centres régionaux de services renforcés, dont le rôle est essentiel dans l'appui direct aux bureaux de pays, le renforcement des capacités des bureaux de pays et la création de produits du savoir dans chaque région. Le Groupe de

l'environnement et de l'énergie (y compris le FEM et d'autres unités) a plus de 70 fonctionnaires affectés aux centres régionaux de services et à d'autres lieux d'affectation hors siège.

c) *Renforcement des capacités des bureaux de pays.* Le PNUD a mené des formations et des renforcements des capacités en nombre considérable à l'intention du personnel des bureaux de pays. Par exemple, en 2007 et 2008, il a financé quatre réunions régionales de communautés des activités de l'environnement et de l'énergie, six réunions de formation régionales sur les changements climatiques auxquelles ont assisté 138 hauts responsables, et de nombreuses missions dans le cadre de l'Initiative Pauvreté/Environnement.

Le PNUD devrait exploiter son rôle central dans le système des Nations Unies chargé du développement pour concrétiser toutes les possibilités créées par ses atouts opérationnels au niveau des pays et par l'attention prioritaire donnée à l'environnement et au développement durable à l'initiative des pays eux-mêmes (conclusion 7).

16. À cet effet, le PNUD dispose de trois principaux cadres d'action. Le premier est le rôle qu'il joue dans le Groupe des Nations Unies pour le développement, au sein duquel les considérations liées à l'environnement devraient faire partie intégrante de tous les programmes et analyses des équipes de pays des Nations Unies. Deuxièmement, en tant qu'organisme hôte du système des coordonnateurs résidents, le PNUD doit s'assurer que les coordonnateurs résidents disposent des informations et des outils nécessaires pour promouvoir la gestion durable de l'environnement dans le cadre plus large du programme de développement de l'ONU. Troisièmement, le PNUD doit consolider son partenariat unique en son genre avec le PNUE et jouer son rôle opérationnel au niveau national en parallèle avec le rôle normatif et scientifique plus général joué par le PNUE. Le PNUD a récemment fait des avancées sur les trois fronts indiqués ci-après, mais reconnaît qu'il reste encore beaucoup plus à faire :

a) *Groupe des Nations Unies pour le développement :* Le PNUD s'emploie avec le Groupe des Nations Unies pour le développement, dans le cadre du Groupe de travail sur les questions de programmation, à a) améliorer les orientations et l'appui relatifs à la prise en compte de la gestion durable de l'environnement dans la programmation et b) à intégrer les changements climatiques dans la programmation;

b) *Système des coordonnateurs résidents des Nations Unies.* Depuis huit mois, et en particulier avant la Conférence sur les changements climatiques, tenue à Bali en décembre 2007, le PNUD a organisé une série de consultations régionales, auxquelles ont participé 61 représentants résidents du PNUD/coordonnateurs résidents des Nations Unies, 37 représentants résidents adjoints et directeurs de pays du PNUD et 40 autres hauts responsables, afin de sensibiliser ces membres clefs des équipes de pays des Nations Unies, de leur donner des orientations et de renforcer leurs capacités;

c) *PNUE.* Le PNUD est en train de négocier le renouvellement de son mémorandum d'accord de trois ans avec le PNUE, y compris les annexes qui contiennent spécifiquement des accords détaillés et les procédures de travail sur l'Initiative Pauvreté/Environnement et sur des questions telles que l'adaptation au changements climatiques.

Le PNUD devrait poursuivre l'extension des systèmes améliorés de gestion axée sur les résultats afin de mieux suivre les progrès et de mieux aligner les ressources sur les besoins et les priorités stratégiques des pays (conclusions 2 et 8).

17. Certaines questions soulevées dans l'évaluation ne concernent pas uniquement les travaux du PNUD relatifs à l'environnement et à l'énergie, mais tiennent à des difficultés plus structurelles auxquelles le PNUD se heurte. Pour résoudre ces difficultés, le PNUD a lancé, en février 2008, un plan amélioré de gestion axée sur les résultats qui : a) fournit des *outils de gestion des résultats* pour mieux servir les priorités nationales en matière de développement, b) donne au PNUD des *rapports d'évaluation* qui faciliteront le respect du principe de responsabilité, l'apprentissage au sein de l'organisation et la prise de décisions, et c) fournit des données de base solides pour la *communication des résultats du PNUD* au public. Des progrès ont également été faits en 2008 dans d'autres domaines :

- i) Révision de la section du Guide de l'utilisateur relative à la gestion des résultats, afin d'établir plus clairement les normes de l'organisation en ce qui concerne la définition de résultats réalistes, le choix des indicateurs et le suivi des progrès;
- ii) Élaboration de directives pour le suivi et pour l'établissement de rapports sur les résultats du développement dans le cadre du plan stratégique aux niveaux des pays, des régions et de l'organisation;
- iii) Organisation d'ateliers régionaux et appui spécialisé pour améliorer la gestion axée sur les résultats, en mettant l'accent sur l'évaluation de l'amélioration des capacités du PNUD et des capacités nationales en matière de planification, de suivi et d'établissement de rapports, sous forme d'apprentissage direct et d'apprentissage en ligne.

18. Malgré tout, la direction du PNUD est tout à fait consciente des défis qu'elle doit relever en ce qui concerne le suivi des résultats. D'une part, le PNUD n'est qu'un partenaire pour le développement parmi de nombreux autres au niveau des pays, et ses contributions spécifiques aux progrès du développement dans leur ensemble sont difficiles à mesurer. D'autre part, compte tenu de son objectif déclaré d'appuyer les priorités nationales en matière de développement, et de toute la gamme de priorités auxquelles il doit faire face dans des pays extrêmement divers, le PNUD doit résoudre le problème ardu consistant à additionner ses résultats et à en faire la synthèse. Néanmoins, la direction du PNUD est résolue à répondre aux besoins tant des pays de programme que des pays donateurs.

19. Les mesures précises que devront prendre les diverses unités administratives du PNUD dans chacun de ces domaines au cours des prochains mois et années sont indiquées dans les tableaux récapitulatifs présentés dans les dernières pages du présent document, et visent à appliquer point par point les recommandations spécifiques formulées par l'équipe d'évaluation.

III. Précisions et compléments d'information

20. Avant de répondre aux recommandations spécifiques de l'évaluation, la direction du PNUD aimerait faire ressortir un certain nombre de questions soulevées dans le rapport d'évaluation, qui, selon elle, peuvent être vues sous un autre angle ou interprétées de manière différente.

21. *L'évaluation repose presque uniquement sur des études de cas menées dans 8 pays sur plus de 130 pays de programme.* Sans vouloir mettre en cause les constatations faites dans ces 8 pays, le PNUD estime que l'évaluation tend à trop généraliser et à étendre ses constatations à l'ensemble du PNUD. Par exemple, elle indique que les équipes chargées de l'environnement et de l'énergie dans les bureaux de pays n'ont pas l'air solides et ne participent que rarement au dialogue politique de haut niveau avec les pouvoirs publics et d'autres donateurs sur les questions relatives à l'environnement et à l'énergie en dehors des secteurs présentant un intérêt particulier pour le FEM (p. xiii). Tout en reconnaissant la nécessité de renforcer les bureaux de pays, le PNUD peut citer de nombreux cas où ses fonctionnaires, consultants et projets dialoguent avec les gouvernements et les donateurs au plus haut niveau sur une très large gamme de questions environnementales.

22. L'évaluation semble viser injustement le domaine de l'environnement et de l'énergie pour des questions qui s'appliquent au PNUD dans son ensemble. Par exemple, l'une des critiques est que les programmes du PNUD relatifs à l'environnement et à l'énergie dépendent essentiellement de financements extérieurs (p. 72). C'est le cas pour tous les programmes du PNUD. Le plan de financement pluriannuel 2004-2007 prévoit que 15 % seulement des dépenses des programmes sont financées sur des ressources ordinaires (2 milliards 140 millions de dollars sur un total de 14 milliards 290 millions). Pour l'environnement et l'énergie, le pourcentage est de 13 % (160 millions de dollars sur un total de 1 milliard 260 millions). Les détails sont donnés dans l'annexe 4. Le PNUD est néanmoins conscient de la nécessité d'affecter à l'environnement et à l'énergie davantage de ressources ordinaires et de trouver des options autres qu'une trop grande dépendance vis-à-vis des ressources du FEM.

23. *Certaines conclusions ne relèvent pas du champ de l'évaluation.* Par exemple, les évaluateurs affirment que les capacités des pouvoirs publics en matière de gestion de l'environnement ne se sont pas vraiment améliorées au cours des 10 ou 20 dernières années (p. 72). De toute évidence, cette assertion très générale ne relève pas du domaine de l'évaluation puisque celle-ci s'appuie pour l'essentiel de ses informations sur les études de cas menées dans huit pays seulement. Certes, où que ce soit, la tâche de renforcement des capacités nationales est loin d'être achevée : c'est précisément la raison d'être du PNUD. Mais dans le domaine de l'environnement et de l'énergie, le PNUD estime qu'une négation globale des progrès accomplis au cours des 20 dernières années n'est ni utile ni conforme à la réalité. Les questions environnementales occupent, parmi les priorités nationales, un rang qu'elles n'ont peut-être jamais occupé au cours de l'histoire. Néanmoins, le PNUD reconnaît qu'elles sont souvent noyées sous des priorités concurrentes qui sont dictées soit par la rapidité de l'évolution de la situation économique, soit par une pauvreté (ou une instabilité politique) paralysante.

Le rapport contient des contradictions et des simplifications abusives

24. Par exemple, l'évaluation critique le PNUD pour avoir laissé les priorités du FEM remplacer les questions relatives à l'environnement jugées hautement prioritaires au niveau national – notamment l'hygiène du milieu, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, et la gestion de l'environnement (p. viii). Bien qu'elle soit en partie vraie, cette constatation masque une réalité beaucoup plus complexe. Elle passe également sous silence une idée exprimée

ailleurs dans le rapport, à savoir que la responsabilité de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement ainsi que des bidonvilles urbains incombe en premier lieu respectivement au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et au Programme des Nations Unies pour les établissements humains (HABITAT). Le rapport aurait pu indiquer également que le mandat relatif à l'hygiène de vie a été confié principalement à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), et que la mise en valeur et la gestion de l'énergie sont généralement liés à de grands projets d'infrastructure qui relèvent essentiellement de la responsabilité des banques de développement.

25. Ce n'est pas que le PNUD se désintéresse de ces domaines ou manque des capacités internes qu'ils requièrent. Bien au contraire; le PNUD travaille activement dans tous ces domaines. Par exemple, en ce qui concerne les changements climatiques, le principal objectif du PNUD est de promouvoir la mise en valeur durable de l'énergie et d'encourager les activités propres à rapporter des avantages multiples du point de vue du développement. Ces avantages prennent les formes suivantes : réduction de la facture énergétique des pays importateurs de pétrole; amélioration de la sécurité énergétique; amélioration de l'accès des pauvres à l'énergie; réduction des atteintes à l'hygiène du milieu local. Dans tous ces domaines intersectoriels, l'action du PNUD devrait être a) menée en étroite collaboration avec d'autres organismes compétents des Nations Unies ou banques de développement, b) abordée sous l'angle de la mise en place de capacités et c) alignée sur les priorités énoncées dans le plan stratégique, pour appuyer en particulier l'intégration des préoccupations environnementales aux stratégies de développement nationales. En d'autres termes, le rôle du PNUD est plus intersectoriel que sectoriel.

26. Enfin, sur cette question, les évaluateurs ne prennent pas en compte le fait a) que les « priorités du FEM » sont des priorités environnementales définies par un mandat intergouvernemental et directement liées au développement durable, et b) que le GEF centre désormais ses efforts sur une programmation qui établit un lien plus direct entre les objectifs mondiaux et la réalisation de priorités nationales et locales du développement durable. En sa qualité d'agence d'exécution du FEM, le PNUD exécute – avec efficacité – les politiques de financement du domaine de l'environnement convenues par la communauté internationale. Il peut y avoir des différences entre le FEM et « d'autres » priorités environnementales, mais elles ne sont pas aussi spectaculaires que l'évaluation semble l'entendre.

L'évaluation s'attarde sur des problèmes qui sont parfaitement pris en compte et qui ont déjà été résolus, ou sont en cours de résolution.

27. Au sujet des difficultés liées à l'intégration des activités financées par le FEM et de celles qui ne le sont pas, l'évaluation indique que ces initiatives sont certes prometteuses mais seul le temps dira si elles réussiront et pourront être reproduites dans d'autres régions (p. ix). En réalité, les activités environnementales menées à Bratislava sont intégrées depuis 2005 et peuvent être qualifiées sans réserve de réussite. Bangkok et Panama suivent l'exemple. Au troisième trimestre de 2007, le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes s'est entendu avec le Bureau des politiques du développement pour partager les coûts d'un poste de chef régional d'activité, chargé de diriger l'activité intégrée de l'environnement et de l'énergie dans la région. Cette activité intégrée s'appuie sur les ressources financières du

programme régional du Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes et sur les ressources humaines et financières du Bureau des politiques du développement, notamment des conseillers régionaux sur les politiques et conseillers techniques régionaux financés par le cadre global de coopération et le FEM. Au Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique, la synchronisation de toutes les activités relatives à l'environnement et au développement durable est assurée par l'alignement des travaux des principales unités administratives internes, notamment le Bureau des politiques du développement, le Groupe de l'environnement et de l'énergie, le FEM, le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique, et les bureaux de pays. Des informations complémentaires sont données dans l'annexe 5.

28. L'alignement du FEM sur le cadre plus large du Groupe de l'environnement et de l'énergie offre un exemple similaire : une plus grande intégration ou convergence des équipes du PNUD-FEM avec le reste du Groupe de l'énergie et de l'environnement continuera de poser des difficultés (p. xii). En fait, l'alignement de toutes les opérations du Groupe de l'environnement et de l'énergie et du FEM est effectif depuis le 1^{er} juillet 2008.

29. On trouve un troisième exemple dans les relations entre le PNUD et le PNUE : il ressort d'un examen de la coopération à plus long terme que la concurrence pour les ressources, les incompatibilités de cultures et systèmes organisationnels, le manque de précision quant aux rôles respectifs des deux organisations sur le terrain et la méfiance que continue d'éprouver le personnel sont, dans certains cas, encore difficiles à surmonter (p. xiv). C'est nettement exagéré. Le PNUD et le PNUE sont en train de renouveler le mémorandum d'accord qui les lie depuis longtemps et qui comporte des accords de coopération détaillés dans des domaines tels que la question de la pauvreté et de l'environnement, ainsi que les changements climatiques.

L'évaluation contient également plusieurs erreurs factuelles ou interprétations injustifiées.

30. L'un des importants exemples est l'assertion selon laquelle le plan stratégique 2008-2011 du PNUD n'évoque pas, pas plus qu'il n'y réagit, les questions importantes découlant du niveau élevé de dépendance vis-à-vis des ressources du FEM (p. xiv). Bien au contraire, le deuxième domaine de résultat essentiel au titre de l'environnement et du développement durable est de mobiliser des financements pour l'environnement en faveur des pays en développement en dehors du FEM. Un examen de la section pertinente du plan stratégique est donné dans l'annexe 6.

31. On trouve un deuxième exemple important dans l'affirmation selon laquelle on pourrait difficilement dire que les ressources du FEM étaient fournies en réponse aux priorités nationales établies en fonction des besoins et perspectives dans les domaines de l'environnement et de l'énergie (p. 66). En réalité, le FEM ne peut pas financer de projets et programmes qui ne relèvent pas des priorités nationales du développement établies ni sans demande précise d'aide émanant des pays de programme. S'il est vrai que le Fonds pour l'environnement *mondial* a été et est conçu pour répondre aux défis environnementaux *mondiaux*, le PNUD a obtenu plus de 2 dollars de cofinancement pour chaque dollar fourni par le FEM (bien que bon nombre de ces fonds ne soient pas comptabilisés dans les livres du PNUD). Le montant total du cofinancement obtenu par le PNUE pour les initiatives en faveur de l'environnement de 1991 à 2008 s'élève à 5 milliards 560 millions de dollars. Par

définition, ce cofinancement est destiné à apporter des avantages *nationaux* tandis que les fonds du FEM doivent se traduire par des avantages *mondiaux*. Des informations complémentaires sont données dans l'annexe 7.

32. On trouve un dernier exemple dans la généralisation abusive de l'évaluation selon laquelle il n'y a guère de preuves que les plans et stratégies mondiaux du PNUD aient eu une incidence sensible sur l'allocation des ressources financières pour les programmes de pays décentralisés ou sur la sélection des priorités et activités au titre de ces programmes (p. ix). Non seulement cette assertion ne relève ni du champ ni de la compétence de l'évaluation, mais le PNUD a fait des efforts importants pour mieux centrer ses programmes, ainsi qu'il est indiqué dans l'annexe 8.

IV. Perspectives

33. Malgré ces précisions, le PNUD est reconnaissant pour l'évaluation franche des nombreuses difficultés, voire des lacunes, de ses travaux dans le domaine de l'environnement et de l'énergie qui sont mises en relief dans l'évaluation. Le PNUD est déterminé à s'attaquer à ces difficultés. Des mesures spécifiques, les parties responsables et les échéances sont indiquées dans l'annexe 1.

Annexe 1. Recommandations de l'évaluation et réponses de la direction

Recommandation 1. <i>Le PNUD devrait démontrer plus clairement qu'il poursuit l'exécution du mandat qui lui a été fixé dans les domaines de l'environnement et de l'énergie plutôt que les priorités spécifiques d'un nombre limité de principaux donateurs ou fonds</i>				
Réponse de la direction				
<p>Le PNUD l'a fait, du moins au niveau mondial. Le mandat du PNUD en ce qui concerne l'environnement et l'énergie est le suivant :</p> <p>a) promouvoir la gestion durable des ressources environnementales dans le cadre plus large du développement humain durable;</p> <p>b) promouvoir le lien entre la gestion durable de l'environnement et la réduction de la pauvreté, la gouvernance démocratique et la prévention des crises. Pendant le cycle du précédent plan de financement pluriannuel, le PNUD a défini ses services en matière d'environnement en conformité exacte avec les domaines d'intervention du FEM et du Protocole de Montréal : préservation de la biodiversité, gestion durable des terres, protection sur le plan international des ressources en eau, gestion des produits chimiques, etc. Toutefois, dans le cadre du plan stratégique 2008-2011, le PNUD a défini ses objectifs en matière d'environnement en les alignant sur son mandat et ses hautes priorités stratégiques plutôt que sur des domaines techniques restreints. Ces objectifs stratégiques sont notamment les suivants : a) intégrer les considérations environnementales à la planification nationale du développement; b) mobiliser, pour l'environnement, des sources de financement autres que les fonds mondiaux bien établis; c) s'adapter aux changements climatiques; d) renforcer la gestion locale des ressources environnementales. Le PNUD doit continuer d'affiner ses stratégies dans chacun de ses quatre grands domaines de résultat prioritaire. Une stratégie complète d'appui à l'adaptation aux changements climatiques a été élaborée et approuvée.</p>				
Mesures essentielles	Calendrier	Unité administrative responsable	Suivi	
			État d'avancement	Observations
1.1 Dans le cadre du processus de planification stratégique, définir des priorités stratégiques en matière d'environnement et d'énergie correspondant à la mission et aux capacités du PNUD	Janvier 2007-juillet 2008	Bureau des politiques du développement/ Groupe de l'environnement et de l'énergie et Groupe d'appui aux opérations	En cours	Ce travail a été effectué durant l'élaboration du plan stratégique 2008-2011
1.2 Affiner les priorités en matière d'environnement et d'énergie dans les domaines de résultat prioritaires en prenant en considération un créneau réaliste pour le PNUD ainsi que les besoins des pays les plus pauvres, identifier les déficits en ressources, et les soumettre aux donateurs	Juillet 2007-décembre 2008	Bureau des politiques du développement/ Groupe de l'environnement et de l'énergie	En cours	Première étape : élaboration et adoption d'une stratégie d'adaptation aux changements climatiques

1.3 Établir des rapports périodiques sur la source des ressources financières et humaines et leur affectation aux objectifs, priorités et programmes adoptés	Fréquence annuelle de déc. 2008 à déc. 2011	Bureau des politiques du développement/ Groupe de l'environnement et de l'énergie		
Recommandation 2. <i>Le PNUD devrait s'employer activement à répondre aux priorités nationales</i>				
Réponse de la direction				
Les priorités stratégiques ci-dessus étant en place, le PNUD doit maintenant traduire ces engagements dans la programmation au niveau des pays alors que le prochain cycle du bilan commun de pays, du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et les documents de programme de pays est élaboré et approuvé, en particulier dans les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement. Le PNUD devrait mener un plaidoyer et chercher des possibilités pour l'intégration des préoccupations relatives à l'environnement et à l'énergie aux plans et programmes de développement nationaux, et renforcer les capacités des pays de travailler sur cette intégration.				
Mesures essentielles	Calendrier	Unité administrative responsable	Suivi	
			État d'avancement	Observations
2.1 Dans le cadre du processus d'élaboration du bilan commun de pays, du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et des documents de programme de pays, définir des priorités stratégiques dans le domaine de l'environnement et de l'énergie compte tenu des objectifs nationaux de développement durable, en particulier dans les PMA et les petits États insulaires en développement, y compris les priorités qui ne peuvent pas bénéficier d'un financement du FEM	Juillet 2008-décembre 2009	Bureaux de pays et bureaux régionaux		
2.2 Mener un plaidoyer et chercher des possibilités pour l'intégration des préoccupations liées à l'environnement et à l'énergie aux plans et programmes de développement nationaux	Janvier 2008-décembre 2011	Bureaux de pays, avec l'appui du Bureau des politiques du développement/Group e de l'environnement et de l'énergie, des centres régionaux de services et des bureaux régionaux	En cours	Ces travaux sont en partie financés par l'Initiative Pauvreté/Environnement menée conjointement par le PNUE et le PNUD

2.3 Poursuivre le renforcement des capacités nationales dans le domaine de l'environnement et de l'énergie, notamment en facilitant l'existence d'une « communauté des activités » dynamique et de réseaux de connaissances	Juillet 2008-décembre 2011	Bureau des politiques du développement, bureaux régionaux/ centres régionaux de services	En cours	EE-Net compte actuellement 1400 abonnés. Le Bureau des politiques du développement procède à l'extension d'un système amélioré de gestion des connaissances dénommé « Teamworks »
2.4 Faire périodiquement le bilan des portefeuilles d'activités au niveau des pays dans le domaine de l'environnement et de l'énergie	Fréquence annuelle de mars 2008 à mars 2011	Bureau des politiques du développement/ Groupe de l'environnement et de l'énergie/ centres régionaux de services		
Recommandation 3. <i>Le PNUD devrait définir et mettre en œuvre des dispositions institutionnelles et mesures d'incitation pour intégrer l'environnement dans tous les principaux domaines d'intervention</i>				
Réponse de la direction Le PNUD doit se pencher plus attentivement sur l'intégration de l'environnement et de l'énergie à ses principaux domaines d'activité (réduction de la pauvreté, gouvernance démocratique et prévention des crises et relèvement). Pour cela, il faut de la détermination à tous les niveaux de l'organisation et pas seulement dans l'activité de l'environnement et de l'énergie. En outre, le PNUD devrait faire en sorte que l'adaptation aux changements climatiques passe rapidement du statut de question d'environnement à celui de préoccupation du développement à l'échelle du PNUD. L'adaptation aux changements climatiques doit être considérée comme une priorité phare pour le PNUD dans son ensemble.				
Mesures essentielles	Calendrier	Unité administrative responsable	Suivi	
			État d'avancement	Observations
3.1 Ajouter des directives relatives à l'environnement et à l'énergie au Guide de l'utilisateur sur les Politiques et procédures relatives aux opérations et aux programmes	Avril-décembre 2008	Bureau des politiques du développement/ Groupe de l'environnement et de l'énergie	En cours	
3.2 Continuer d'étendre la stratégie relative aux changements climatiques approuvée à toutes les activités, aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays	Octobre 2007-décembre 2009	Bureau des politiques du développement/ Groupe de l'environnement et de l'énergie	En cours	Le projet de stratégie relative aux changements climatiques a été présentée aux coordonnateurs résidents et aux représentants résidents pendant la période octobre 2007-février 2008

3.3 Renforcer la collaboration avec l'activité sur la pauvreté pour l'exécution de l'Initiative Pauvreté/Environnement	Juillet 2008-juillet 2010	Bureau des politiques du développement/ Groupe de l'environnement et de l'énergie/Groupe sur la pauvreté et bureaux de pays		
3.4 Renforcer la collaboration avec l'activité sur la gouvernance des ressources de l'environnement, notamment le mode de faire-valoir, l'appropriation des ressources et la gestion des ressources en eau	Juillet 2008-décembre 2011	Bureau des politiques du développement/ Groupe de l'environnement et de l'énergie/Groupe sur la gouvernance démocratique et bureaux de pays		
3.5 Renforcer la collaboration avec l'activité sur la prévention des crises et le relèvement dans les domaines liés à la dégradation de l'environnement et à l'instabilité politique	Juillet 2008-décembre 2011	Bureau des politiques du développement/ Groupe de l'environnement et de l'énergie/Groupe sur la gouvernance démocratique et bureaux de pays		
Recommandation 4. <i>Le PNUD devrait définir les options pour le renforcement des capacités des bureaux de pays dans les domaines de l'environnement et de l'énergie.</i>				
Réponse de la direction				
Comme les bureaux de pays sont en première ligne pour le dialogue du PNUD avec ses pays de programme, il est d'une importance décisive que leurs fonctionnaires – du Représentant résident aux assistants de programme – incarnent les plus hauts niveaux de professionnalisme, de compétence et d'engagement non seulement envers la mission essentielle du PNUD, qui est la réduction de la pauvreté, mais également envers les facteurs qui ont une très grande incidence sur le degré de pauvreté, tels que la qualité de l'environnement. C'est pourquoi le PNUD doit investir et investir encore dans les capacités de ces fonctionnaires au moyen des formations, des réseaux de connaissances et des produits du savoir.				
Mesures essentielles	Calendrier	Unité administrative responsable	Suivi	
			État d'avancement	Observations
4.1 Intensifier les efforts visant à appeler l'attention des représentants résidents et des directeurs de pays sur l'environnement et l'énergie en tant	Juillet 2008-juillet 2010	Bureau des politiques du développement/ Groupe de l'environnement		

que composante essentielle du développement durable et renforcer leurs capacités dans ces domaines.		et de l'énergie et bureaux régionaux		
4.2 Créer de nouveaux postes, reclasser les postes existants et étoffer le personnel affecté dans les centres régionaux	Juillet 2008-juillet 2009	Bureau des politiques du développement et bureaux régionaux	En cours	Le recrutement des chefs d'activités régionales est en cours dans chaque centre régional de services, à la classe L6 pour certains
4.3 Étudier de manière exhaustive les améliorations des possibilités de carrière pour les spécialistes techniques affectés aux les centres régionaux et aux bureaux de pays	Septembre 2008-décembre 2008	Bureau des ressources humaines		