



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement,
du Fonds des Nations Unies
pour la population et du Bureau
des Nations Unies pour les services
d'appui aux projets**

Distr. générale
20 mars 2013
Français
Original : anglais

Session annuelle de 2013

3-14 juin 2013, New York

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

**Évaluation du programme régional pour l'Amérique latine
et les Caraïbes**

Résumé

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Aperçu	2
III. Principales constatations.....	4
IV. Conclusions	15
V. Recommandations	18



I. Introduction

1. En 2012, le Conseil d'administration ayant approuvé le plan de travail annuel, le Bureau de l'évaluation du PNUD a réalisé des évaluations des programmes régionaux des cinq régions du PNUD ainsi qu'une évaluation du programme mondial. Le présent document est l'évaluation du programme régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

2. L'évaluation du programme régional, qui est menée de façon indépendante, est effectuée afin d'aider l'Administrateur à s'acquitter de son obligation de rendre des comptes au Conseil d'administration, afin de faciliter l'acquisition de connaissances de façon à informer les opérations actuelles et futures de programmation aux niveaux régional et institutionnel, en particulier la formulation et l'application du programme régional qui sera approuvé en 2014, et afin de donner aux partenaires de développement et aux parties prenantes des pays de programme une appréciation objective des contributions au développement réalisées grâce au soutien du PNUD et des partenaires qui collaborent au programme régional.

3. Il s'agit là de la seconde évaluation réalisée pour l'Amérique latine et les Caraïbes; elle couvre la période de programme 2008-2013. Elle tient compte des changements apportés au fil du temps par le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes; celui-ci a choisi quatre domaines d'importance stratégique pour la région : la réduction de la pauvreté et de l'inégalité et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, la gouvernance démocratique, la prévention des crises et le relèvement, et l'énergie et l'environnement. Le Centre de services de Panama utilise un ensemble différent de modalités opérationnelles pour exécuter son programme régional, et ces modalités ont été examinées : il s'agit de la fourniture de services consultatifs techniques, de l'application de projets régionaux, de l'évaluation des capacités et des contributions au développement, de la promotion de solutions Sud-Sud, ainsi que de la gestion et du partage des connaissances et des enseignements tirés. L'évaluation a porté sur l'exécution du programme du PNUD, et elle a été guidée par les résultats et les cadres d'affectation des ressources consignés dans le descriptif du programme régional. La contribution du programme aux résultats a été évaluée en fonction d'un ensemble de critères utilisés dans les évaluations de tous les programmes régionaux : pertinence, efficacité, efficience et durabilité.

4. L'évaluation a été menée à l'aide de plusieurs moyens : des études sur dossier, des visites sur le terrain dans les neuf pays retenus, et des entretiens avec divers acteurs. L'enquête qui a eu lieu auprès des bureaux de pays, élaborée et réalisée conjointement par les cinq évaluations des programmes régionaux et l'évaluation du programme mondial, a été effectuée par le Bureau de l'évaluation afin d'obtenir des vues critiques sur le fonctionnement du programme régional auprès des responsables des bureaux de pays du PNUD.

II. Aperçu

5. La région de l'Amérique latine et des Caraïbes est composée de 33 pays et territoires dépendants. Le Bureau régional supervise les activités de 24 bureaux de pays, dont cinq concernent les pays anglophones et francophones des Caraïbes et deux pays hispanophones des Caraïbes. Sept bureaux de pays sont situés dans la

Méso-Amérique (qui comprend donc le Mexique), cinq dans la zone andine et cinq dans la zone connue sous le nom de Cône Sud.

6. En 2008, quand le programme régional a été lancé, la région avait traversé une période de reprise économique favorable pour l'essentiel. L'intégration progressive des marchés nationaux dans les marchés mondiaux est une tendance importante du développement de la région; cette tendance a permis la participation des pays les plus pauvres et aidé à assurer qu'ils tirent bien parti de la mondialisation. Les pays qui sont exclus des avantages offerts par cette tendance mondiale souffrent d'une recrudescence d'inégalité des revenus.

7. En 2012, le principal problème de la région était en effet celui de la réduction de l'inégalité. Dans le monde, sur les 15 pays où l'inégalité est la plus grande, 10 sont situés en Amérique latine et dans les Caraïbes. Or, l'inégalité a un impact très lourd sur les classements en fonction de l'indice du développement humain, car elle réduit ces indices de 26,1 %. La région se heurte aussi au problème de l'inégalité des revenus et continue à connaître des difficultés liées à la criminalité et la violence, l'inégalité entre les sexes, des problèmes liés à l'ethnicité, la vulnérabilité économique et environnementale et des problèmes de géographie du territoire, non seulement en raison de l'inégalité de la répartition mais aussi du fait du phénomène de l'exclusion. On trouve également dans la région une forte proportion de petits États insulaires en développement très vulnérables, des pays à revenu moyen et des pays contributeurs nets. Une nécessaire amélioration de la qualité de la vie démocratique est un autre problème persistant, car la fourniture de services publics demeure inefficace, les processus de décision sont trop centralisés, la corruption est endémique et ces pays ont du mal à maîtriser, prévenir et gérer les conflits.

8. Il entre dans le mandat du PNUD d'aider les pays, à leur demande, à résoudre les problèmes urgents de développement, en favorisant des coalitions et des partenariats aux fins du changement et en mettant en relation des individus et des institutions pour assurer un bon partage des connaissances, des données d'expérience et des ressources. À mesure que les pays se dotent d'une capacité nationale, ils peuvent faire appel au PNUD et à une pléiade de partenaires régionaux et mondiaux et de nombreux arrangements de programmation.

9. Pour approcher l'assistance fournie par le PNUD des institutions nationales et des bureaux de pays et pour améliorer l'efficacité des services dispensés, le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes a élaboré un plan de régionalisation qui se traduit par une distribution des services régionaux entre trois localisations : a) le Bureau lui-même, situé au Siège, b) le Centre de services régional, situé surtout à Panama et opérationnel depuis 2009 (avec une antenne locale à Port of Spain jusqu'en 2011), et c) des services décentralisés répartis dans plusieurs localités de la région.

10. Le Centre de services régional a pour mission d'assurer la prestation de la plupart des services consultatifs et de remplir les fonctions d'exécution du programme régional qui lui sont déléguées, de soutenir et de fournir des services de gestion aux bureaux de pays et d'aider l'équipe des directeurs régionaux. La gestion des connaissances est l'un des services essentiels fournis par le programme régional dans le cadre d'une stratégie reposant sur l'appropriation nationale, le renforcement des capacités et la coopération Sud-Sud. Pour mieux aider encore la région des Caraïbes, une antenne du Centre de services régional a été établie à Port of Spain en

2010 et a dû fermer en 2011, selon le Bureau régional, en raison du manque de fonds et du manque de masse critique et de résultats concrets.

11. Le bureau régional a défini 12 résultats de son action, qui vont dans le sens des objectifs de développement de la région et qui sont conformes aux priorités régionales et nationales tout en suivant les principes des Nations Unies. Le programme régional travaille également sur quatre questions transversales : l'égalité des sexes, la gestion des connaissances, la lutte contre le sida, le renforcement des capacités et les solutions Sud-Sud.

III. Principales constatations

Réduction de la pauvreté et de l'inégalité et réalisation des OMD

12. **L'application du Cadre d'accélération de la réalisation des OMD (objectifs du Millénaire pour le développement) dans la région a été déterminante pour l'amélioration des capacités nationales de suivre la réalisation progressive des objectifs et ne pas se contenter des moyennes nationales qui, souvent, cachent le sort véritable des groupes vulnérables et exclus.** Le programme régional a cherché d'abord à fournir des ressources susceptibles d'améliorer la capacité des bureaux de pays de suivre, avec les partenaires nationaux, les progrès de la réalisation des OMD. La souplesse du Cadre d'accélération en a fait un instrument facilement adaptable aux besoins hétérogènes et évolutifs de la région en ce qui concerne les OMD. L'Observatoire des rapports sur les OMD en Amérique latine et dans les Caraïbes, l'inventaire des pratiques optimales sur les OMD en Amérique latine et dans les Caraïbes, la « communauté de pratiques sur les OMD » et les bulletins portant sur « les OMD en Amérique latine et les Caraïbes », ainsi que les données continues relatives aux OMD et de l'information correspondante se sont avérés des ressources précieuses pour les bureaux de pays. L'abondance des données interactives en ligne a permis à plusieurs bureaux de pays de prendre connaissance du débat régional sur les OMD, de prendre connaissance aussi de l'expérience des autres pays et de faire connaître leur propre expérience et fournir des données aux gouvernements et autres autorités nationales, à leur demande.

13. **Le portefeuille de projets relatifs à la pauvreté ne se borne pas à une réflexion sur les problèmes prioritaires de développement et sur les besoins nouveaux de la région. Ces projets ont approfondi le débat sur certains de ces besoins (ceux relatifs à la pauvreté et l'inégalité) pour les placer au centre des débats régionaux et nationaux.** Les rapports régionaux sur le développement humain et les documents de recherche utilisés pour l'élaboration des politiques ont mené à des débats et en ont influencé l'orientation, notamment sur la dynamique et la transmission de l'inégalité, la mesure de la pauvreté et les effets de la crise économique sur la réalisation progressive des objectifs du Millénaire pour le développement. Les travaux sur la microsimulation et l'analyse budgétaire des politiques sociales et budgétaires progressistes sont une initiative pionnière dans la région. Des recherches étendues sur les politiques à suivre sont d'un grand intérêt pour les partenaires extérieurs du PNUD (universités, pouvoirs publics, société civile) qui peuvent ainsi participer aux débats.

14. **Des instruments pratiques, susceptibles d'aider les bureaux de pays à améliorer les capacités des institutions nationales, ont cependant fait défaut.**

Les matériaux sur la pauvreté et l'inégalité produits n'ont pas donné lieu à une action de plaidoyer claire et bien articulée reliant ces connaissances à l'action du bureau de pays sur les politiques publiques conseillées. En conséquence, les connaissances produites ne se sont pas traduites en une amélioration des capacités nationales d'intégrer les politiques de réduction de la pauvreté, de l'inégalité et de l'exclusion. « L'École virtuelle » a au contraire mieux réussi à aider à diffuser les connaissances pratiques et les données d'expérience dans la région en adaptant les enseignements existants à d'autres pays. Ce processus a conduit à une régionalisation des données d'expérience favorable au développement de la coopération, de l'intégration et de l'utilisation régionales des connaissances. « L'École virtuelle » offre ainsi la possibilité de transformer les connaissances et le débat sur le développement humain en capacités nationales capables d'assurer l'intégration des politiques sociales de réduction de la pauvreté. Cependant, il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure « l'École virtuelle » a abouti à une application de ces connaissances et à une capacité accrue, car les acteurs concernés n'ont pas mesuré cette augmentation de capacités. Le centre virtuel de documentation du développement humain est une autre contribution éminente à un meilleur accès et une meilleure utilisation du vaste ensemble de connaissances que constituent les rapports nationaux et régionaux sur le développement humain. Le journal « Humanum » (périodique en ligne sur le développement humain en Amérique latine) joue également un rôle grandissant dans la diffusion d'informations sur le développement humain et dans les débats correspondants. Le journal est considéré comme un moyen efficace de diffuser des contributions conceptuelles figurant dans les rapports sur le développement humain et de permettre ainsi aux bureaux régionaux d'être reliés aux débats régionaux.

Gouvernance démocratique

15. Les contributions à une amélioration de la participation sans exclusive au développement démocratique ont consisté surtout en l'ouverture d'espaces de dialogue entre les gouvernements et les sociétés civiles et dans la création, dans certains pays, de capacités de groupes précis que sont les peuples autochtones, les populations d'origine africaine, la jeunesse et les femmes. Le programme régional a aidé à accroître la participation des femmes, à améliorer le débat sur l'inclusion de groupes minoritaires et à susciter une prise de conscience et une création de capacités qui aident des groupes spécifiques à participer au dialogue. Le projet d'analyse politique et de scénarios prospectifs (connus sous le nom de PAPEP) a puissamment contribué à améliorer la position du PNUD dans certains pays et a donc été très précieux. Le projet apporte des contributions appréciables par la publication rapide et efficace de rapports préparés à la demande des bureaux de pays ou des autorités nationales dans des situations critiques; ils ont été utilisés pour faciliter le dialogue, créer un consensus et aider à prendre des décisions en fournissant des conseils sur les grandes questions de développement national. Ces rapports ont placé le PNUD au centre des débats sur le choix des politiques actuelles et ont aidé les gouvernements à mettre en place des structures leur permettant d'évaluer leurs propres réalisations par rapport à celles des homologues latino-américains. Dans les Caraïbes, les interventions ont été moins nombreuses : un programme pour la gouvernance démocratique dans les pays anglophones et néerlandophones des Caraïbes est en cours d'application depuis 2012; il est centré sur une cartographie et une analyse des pratiques optimales s'agissant de la participation de la jeunesse et de la sécurité publique dans les Caraïbes; un rapport a

été établi sur l'aide juridique destinée aux femmes caraïbes; et une carte régionale a été dressée montrant les initiatives en matière de respect de la légalité dans les Caraïbes. Une action a également été entreprise dans la Communauté des Caraïbes (CARICOM), par le détachement d'un observateur électoral de la CARICOM.

16. Pour améliorer la gouvernance démocratique, le programme régional s'est attaché à renforcer les capacités de l'administration publique pour assurer une meilleure transparence et une meilleure responsabilisation et améliorer les systèmes opérationnels et les processus d'inclusion. La transparence et la responsabilisation des administrations locales (initiative connue sous le nom de « TRAALOG ») sont particulièrement utiles s'agissant des questions de transparence et de responsabilisation de la région, en aidant à créer des capacités et à renforcer un système régional de mise en commun des mécanismes et des politiques. La participation du programme régional a modifié la gestion de routine des institutions publiques participantes, qui sont devenues mieux à même de rendre compte des services qu'elles dispensent au public. Certaines des contributions les plus efficaces ont consisté à améliorer les méthodes (processus, systèmes et logiciels du système d'information et de gestion pour la gouvernance démocratique, connu sur le nom « SIGOB ») pour améliorer la gestion publique. On a aussi laissé passer des occasions de s'appuyer sur les connaissances et les méthodes découlant de ces projets et de les faire changer d'échelle. Malgré des contributions effectives, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la coordination entre le programme régional et les structures mondiales et nationales du PNUD. Le programme régional maximise les initiatives et assure une plus grande clarté dans les relations entre les bureaux de pays et les partenaires locaux s'agissant de la répartition des attributions dans le domaine de pratique de la gouvernance démocratique – domaine de pratique considéré comme fragmenté entre New York et le centre de services régional.

Prévention des crises et relèvement

17. Le programme régional est parvenu à passer d'une démarche axée sur le financement à une démarche axée sur la valeur ajoutée technique et à renforcer ainsi les capacités des institutions nationales de mieux gérer les risques. Le Groupe « Prévention des crises et relèvement » a fait preuve de souplesse dans l'adaptation des méthodes, en particulier sur un dialogue démocratique portant sur les caractéristiques et les besoins des différents pays. Ceux-ci se sont adaptés à l'évolution de la situation de la région en appliquant une démarche horizontale et participative. Ces activités ont bien eu lieu au niveau régional et n'auraient pas pu être menées par un bureau de pays pris isolément. Le Groupe s'est occupé de différents mandats précis sur le plan institutionnel et a traité des questions de capacités techniques, de l'acquisition de connaissances au niveau régional et de certaines questions politiquement sensibles. Le programme régional a relié des pays qui sont exposés à des problèmes communs, pour en dégager mutuellement les enseignements, développant souvent ainsi, à l'occasion, de véritables réseaux. Ces résultats dépassent donc la somme des parties que sont les interventions nationales isolées. Le domaine de pratique de la prévention des crises et du relèvement a contribué au renforcement des capacités nationales par un transfert des connaissances en facilitant entre les 17 bureaux de pays participants l'avènement d'une communauté active de pratique. Le Groupe « Prévention des crises et relèvement » a systématisé et documenté l'expérience du dialogue, les enseignements dégagés et les pratiques optimales pour en constituer un

enseignement virtuel et réaliser plusieurs publications. Différentes consultations amènent à conclure que ces efforts ont permis aux bureaux de pays et à certains homologues nationaux d'acquérir des outils et des compétences méthodologiques dans les processus de dialogue. En outre, le domaine de pratique « prévention des crises et relèvement » a réussi à élaborer des partenariats stratégiques et des opérations de collecte de fonds qui ont réuni 9 millions de dollars pour la région. Le nombre de missions dans ce domaine de pratique a augmenté de 170 % en deux ans. Une réduction de 15 % des ressources disponibles, selon le système de suivi des services et selon le budget annuel, n'a pas réduit l'efficacité obtenue et l'équipe technique a pu répondre aux demandes des pays, en temps utile, notamment dans des situations imprévues. La durabilité politique, technique et économique est la justification de ces interventions de prévention des crises et de relèvement, et elle a été accrue grâce au renforcement des capacités des bureaux de pays et de leurs homologues nationaux, à un accès permanent aux praticiens de ce domaine et à l'adoption d'une législation officielle sur le dialogue. Les processus ont été suivis, leur reproduction et le transfert des capacités de la gestion des connaissances ont été encouragés afin de réduire à l'avenir les besoins en matière d'apprentissage.

18. Le thème de la sécurité du citoyen a été positionné stratégiquement au niveau régional dans le programme d'action des pouvoirs publics et ce thème pourrait se positionner aussi au niveau mondial. Le PNUD est considéré comme un partenaire attentif et digne de confiance sur les questions de sécurité du citoyen, en particulier pour les gouvernements, et il est la principale organisation de coopération internationale, acceptée et appréciée par les États Membres comme partenaire pour le traitement de questions de méthode s'agissant de la sécurité du citoyen. Sa connaissance de la situation régionale, son accès aux données d'expérience émanant de différents pays, ses connaissances techniques, son autorité dans les communautés de pratiques pertinentes, ses réseaux d'experts des problèmes de la prévention des crises et du relèvement, et sa neutralité dans les conflits expliquent sa réputation. Mais il y a encore beaucoup à faire pour ce qui est des conseils dispensés sur les politiques et les réformes institutionnelles à entreprendre pour inclure des mesures à long terme allant dans le sens de la sécurité du citoyen. Ces politiques jusqu'à présent ne sont guère cohérentes, et il n'y a pas de vision à long terme car la question est politiquement sensible, des mesures à court terme étant souvent prises pour orienter l'opinion publique dans un sens favorable. La conception du programme, s'agissant de résoudre le problème de prévention des crises et de relèvement, a aidé la région à transférer des capacités aux différents gouvernements et différents bureaux de pays pour leur donner des moyens adaptés, des méthodes, des modèles de planification stratégique et conceptuelle. La démarche préventive, en vue des objectifs de sécurité du citoyen, d'autonomisation des femmes et de la défense de leurs droits, et à l'égard des groupes marginalisés comme les jeunes et les groupes ethniques, est choisie de préférence et s'appuie sur le dialogue et la participation et l'inclusion. La publication du rapport sur le développement humain dans les Caraïbes, 2010-2012, a été une importante contribution, ce rapport portant notamment sur la sécurité du citoyen dans sept pays anglophones et néerlandophones des Caraïbes. Le rapport permet de mieux comprendre les causes profondes de la polarisation et de l'absence de cohésion sociale ainsi que les effets qu'elles ont sur la sécurité du citoyen. Le rapport a également apporté des éléments d'information nouveaux sur la sécurité dans la région, stimulé le débat sur la question de la prévention de la criminalité et proposé des solutions novatrices. Jusqu'à présent, quatre pays se sont dotés d'un plan à

l'aide de ce rapport et sept autres sont en train de le faire. Le groupe de spécialistes de la prévention des crises et du relèvement a également facilité la publication du rapport sur le développement humain portant sur la sécurité du citoyen en Amérique centrale, lancé en 2009, avec une forte participation politique des autorités de plusieurs pays.

19. Le programme régional a plaidé avec succès pour la prévention de la violence armée, en apportant une assistance technique à la mise au point d'instruments et de législations visant à maîtriser le trafic illicite d'armes légères, de pièces détachées et de munitions. Le PNUD a mis au point un guide de l'établissement de commissions nationales, et des résultats ont été obtenus dans la gestion locale de la sécurité grâce à des évaluations de situation et des institutions concernées par la sécurité locale; il a aidé à formuler des politiques locales détaillées; à mettre au point des plans d'équipement; assurer le transfert de connaissances, la production de trousseaux d'outils et des cours de formation. Le partage d'expérience a été facilité par des échanges de visites et des séminaires, qui ont aidé à rendre plus visible la problématique de la sécurité et la mettre en bonne place. Dans plusieurs pays, des résultats remarquables ont été signalés pour ce qui est de l'intégration de l'égalité des sexes dans les politiques et plans relatifs à la sécurité des citoyens et dans l'application des résolutions prises.

20. Le programme régional a fait un effort concerté pour tenir compte du consensus de plus en plus général sur l'idée que la réduction des risques de catastrophe doit avoir la priorité dans la région, et pour aider celle-ci à réduire son excessive dépendance à l'égard des actions de relèvement après une catastrophe. Le PNUD a travaillé à l'adoption des changements nécessaires dans les attitudes, les politiques, les pratiques et les procédures suivies dans divers pays, encourageant ainsi le passage à la prévention des catastrophes. La prise en compte des risques de catastrophe naturelle dans le programme régional comme question prioritaire serait en effet une évolution appréciable par rapport à la position plus traditionnelle consistant à intervenir après la catastrophe, et une démarche plus intégrée de la gestion de l'ensemble de la problématique des catastrophes reliant des domaines d'intervention thématique tels que la réduction de la pauvreté, la lutte contre le changement climatique et l'action environnementale. Des résultats appréciables ont été obtenus durant la phase de programmation, notamment les activités menées en Haïti après le séisme et la recherche de l'objectif durable d'une intégration de l'égalité des sexes dans les plans de réduction des risques de catastrophe, dans plusieurs cas.

L'énergie et l'environnement

21. La composante biodiversité du programme régional a créé des circonstances plus favorables pour l'établissement de meilleures politiques, pratiques et attitudes. Les concepts que le programme régional cherche à promouvoir, notamment ceux de valorisation de la biodiversité et du financement des zones protégées, ont donné lieu à des publications essentielles et aidé à encourager le dialogue et établir une interprétation commune de ces importantes notions. Ainsi, la « fiche récapitulative du financement des zones protégées » est un instrument qui permet aux pays d'évaluer l'importance relative de l'investissement et des coûts des zones protégées, moyen d'améliorer le financement de l'action menée; on estime que près de 25 pays ont utilisé cet instrument. L'instrument d'évaluation de la biodiversité est un moyen de déterminer la valeur relative de la

biodiversité et des services écosystémiques pour la population et pour l'environnement; il tente de quantifier la différence entre un scénario d'inaction et un scénario de gestion écologiquement rationnelle des écosystèmes, ce qui permet de mieux choisir la politique et prendre des décisions.

22. Le programme régional a aidé les pays à traiter les questions relatives à l'énergie et au changement climatique tout en positionnant le PNUD comme partenaire stratégique dans ces deux domaines. Les activités liées à la réduction du carbone ont été développées dans sept pays grâce à l'initiative « Carbone 2012 », par une utilisation accrue du mécanisme pour un développement propre dans la région afin de diversifier géographiquement ses effets positifs sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et d'augmenter les investissements dans un développement à faible intensité de carbone. Le programme régional a ainsi facilité un engagement large des différents acteurs et aidé à mettre au point des politiques nationales et des pratiques optimales au niveau des pays. Le programme a également facilité une prise de conscience des liens entre la planification et le financement des processus du futur régime climatique après 2012 et les politiques nationales. Le programme aide les pays à établir des structures pour le choix des politiques afin d'examiner le problème à long terme.

Le positionnement stratégique du programme régional

23. L'élévation du seuil de reclassement à la catégorie de contribuant net d'un revenu national brut de 6 550 dollars à un niveau de 12 475 dollars – activement encouragé par le programme régional – peut être considéré comme un succès. Mais il n'y a toujours pas de stratégie pertinente pour les pays contribuants nets et pour les pays à revenu intermédiaire. Quelques pays seulement devraient être ainsi reclassés au cours de la prochaine période de programmation, le programme régional ayant obtenu ce relèvement du seuil de reclassement. Néanmoins, les coordonnateurs résidents, dans la région, indiquent ne posséder pratiquement aucune directive du programme régional ou du Bureau qui serait de nature à les aider à élaborer une approche plus cohérente à suivre avec les pays contribuants nets et à revenu intermédiaire. Le programme régional a encouragé certains débats sur ce sujet, mais les pays contribuants nets et les pays à revenu intermédiaire n'ont pratiquement pas eu l'occasion d'examiner comment le PNUD pourrait coopérer de façon plus efficace sur cette question dans le contexte du rôle unique et du niveau de développement de ces pays.

24. La régionalisation de plusieurs initiatives du programme régional reste peu claire et la plupart de ces initiatives sont perçues comme des activités intéressant plusieurs pays sans qu'il y ait vraiment une stratégie régionale sous-jacente. Les différents acteurs s'en remettent au PNUD comme institution transparente mais n'ont pas eux-mêmes une compréhension précise des critères utilisés pour classer les différentes formes d'aide. Les bureaux de pays et les gouvernements, bien souvent, ne savent pas avec précision comment les priorités sont établies entre les différentes demandes et comment les pays sont inclus dans les projets régionaux. Certains acteurs estiment que cela dépend des relations individuelles, ce qui est contraire aux principes du PNUD. Une stratégie régionale plus explicite aiderait les bureaux de pays mais elle fait toujours défaut; elle ne serait pas seulement animée par la demande, mais reposerait sur des filières de communication bien précises au sujet du rôle de chacun et des mécanismes d'information rationalisés. D'autres problèmes demeurent : les stratégies de

récupération des coûts devraient permettre des synergies entre groupes d'activité, le degré de participation des bureaux de pays dans le cycle de projets régionaux n'est pas précisé, de même que les flux d'information, l'accès aux fonds et la transparence des réponses données aux demandes.

25. Le programme régional a joué un rôle moins important dans les Caraïbes qu'en Amérique latine et il s'y est heurté à des difficultés dans les relations avec les pays contributeurs nets, les pays à revenu intermédiaire et les petits États insulaires en développement en raison de leurs besoins très spécifiques et de l'absence de stratégie et de cadre de coopération bien définis. Le programme régional est moins actif dans les Caraïbes qu'en Amérique latine. Le soutien durablement fourni aux secrétariats de l'Organisation des États des Caraïbes orientales et de la CARICOM a diminué notablement au fil des ans et se borne pour l'essentiel à un soutien financier et opérationnel. Le programme régional n'est pas aussi bien placé pour comprendre les difficultés et répondre aux besoins spécifiques des petits pays insulaires en développement des Caraïbes, particulièrement vulnérables. Des problèmes se posent concernant le financement, les ressources humaines, la demande, et la compréhension de la région même en raison des langues. Les indicateurs économiques traditionnels ne reflètent pas avec précision la situation de beaucoup de pays de la sous-région et en fait donnent une image extérieure déformée de la situation actuelle au regard du développement. Le fait que ces pays sont des petits États insulaires en développement complique encore leur développement; les donateurs, les institutions sous-régionales et régionales et les pays eux-mêmes doivent en tenir compte dans la planification et l'application des stratégies de changement.

26. La démarche suivie par le PNUD dans les Caraïbes en tant qu'entité géographique – l'aide apportée étant différenciée selon la langue – n'a pas été utile ou assez stratégique pour bien positionner le soutien du PNUD dans la région. Il peut exister des raisons administratives pour regrouper un ensemble particulier de pays, mais les impératifs de la programmation supposent la prise en compte de démarches différentes. Parmi les acteurs, aux Caraïbes, il y a en outre l'idée largement répandue que la fermeture du bureau sous-régional de la Trinité-et-Tobago ne s'est pas faite selon des modalités transparentes et dans le cadre de consultations et n'a pas non plus été annoncée de façon adéquate. Cela a compromis le positionnement stratégique du programme régional dans la sous-région. Alors que les différents acteurs comprennent bien que le manque de ressources a pu jouer un rôle dans la décision, ils ne sont pas d'accord que le manque de résultats soit considéré comme une raison valable de fermer ce bureau, relativement nouveau, dont les opérations étaient trop récentes pour qu'on puisse faire état de résultats concrets étant donné les ressources limitées disponibles. Nombreux sont ceux qui considèrent que ce bureau aurait pu être mieux adapté aux besoins de la région si les ressources y avaient été mieux réparties dans leur affectation. Même en tenant compte du caractère limité des ressources, il est reconnu que le bureau de la Trinité-et-Tobago travaillait de façon satisfaisante avec le Centre de services régional lors de la préparation du rapport sur le développement humain dans les Caraïbes portant sur la sécurité des citoyens.

27. Le Centre de services régional a joué un rôle déterminant pour assurer l'application du plan de travail du Groupe des Nations Unies pour le développement en Amérique latine et dans les Caraïbes et a bien assuré la liaison avec les directeurs régionaux à Panama. Le personnel du programme

régional a activement travaillé avec les groupes thématiques des Nations Unies.

Les acteurs ont particulièrement apprécié le soutien donné par le personnel de coordination, à Panama, à la planification et l'application des plans-cadres des Nations Unies pour le développement (PNUAD) et à l'harmonisation des efforts menés, et en raison de son rôle de chef de file dans les secours après les catastrophes. Le PNUD a aidé plusieurs autres organisations à répondre à des ouragans et séismes majeurs et travaillé, avec le concours d'autres partenaires stratégiques, à une action préventive et à la création de capacités pour lutter contre les effets des catastrophes. La plupart des acteurs ont salué la capacité du PNUD d'assurer une bonne harmonisation des donateurs et de réunir des partenaires nationaux et régionaux pour un dialogue sur les principales questions pratiques et de politique et organiser des consultations toujours délicates entre parties prenantes, aux différents niveaux. En outre, les homologues nationaux ont complimenté le PNUD sur son doigté dans l'application de démarches choisies par les pays et sur son rôle dans la convocation et l'organisation de débats au sujet des objectifs du Millénaire pour le développement, de la sécurité des citoyens et de l'intégration régionale. Les parties prenantes ont jugé que l'engagement général du PNUD d'encourager et d'améliorer l'appropriation nationale était conforme à la Déclaration de Paris, mais qu'il subsistait des difficultés dans l'obtention d'un équilibre adéquat entre une démarche de la programmation propre aux donateurs d'un côté et aux autorités nationales de l'autre.

Rationalisation de la problématique hommes-femmes et autonomisation des femmes

28. Les spécialistes sont fermement attachés à la rationalisation de la problématique hommes-femmes; cependant, une stratégie dynamique, assortie de ressources financières réservées, fait toujours défaut. La responsabilisation interne du PNUD a été renforcée pour faciliter l'application de mécanismes institutionnels dans la région chargés de suivre la rationalisation de la problématique hommes-femmes, notamment à l'aide d'un système de repérage des activités contribuant à l'égalité des sexes (*gender marker*), travaillant à cet effet avec des interlocuteurs compétents dans les bureaux de pays. Ce système de repérage est considéré désormais comme une première étape allant dans le bon sens, mais il apparaît qu'il ne suffit pas pour fournir une information appréciable sur la rationalisation effective de la problématique hommes-femmes. Les résultats de celle-ci sont en effet dispersés, car il n'y a pas d'interprétation commune de ce qu'il faut entendre par cette notion, et il n'y a pas non plus de mécanisme de responsabilisation bien précis pour l'application de la notion. Cela fait que les domaines thématiques et régionaux sont dépendants des spécialistes régionaux de la rationalisation pour pouvoir vraiment répondre aux problèmes de la condition féminine (à l'exception du problème du VIH et du sida) et cela aboutit à l'absence d'incitations et de prise de conscience susceptibles d'assurer la rationalisation de la problématique hommes-femmes en tant que responsabilité collective de l'organisation.

29. Le projet régional intitulé « América Latina Génera, gestion des connaissances pour l'égalité hommes-femmes » a puissamment contribué à renforcer la capacité institutionnelle de mettre au point une coopération régionale dans la production et l'utilisation de connaissances nouvelles sur l'égalité des sexes. Ce projet a aidé à diffuser, organiser et systématiser l'information et les connaissances, à établir des réseaux et des communautés de

pratique, et à valoriser les synergies entre les différents acteurs s'occupant de questions sexospécifiques. Il est devenu un point de référence premier et il permet un échange de connaissances sur l'égalité des sexes dans la région hispanophone.

Gestion des connaissances

30. **En tant qu'intégrateur conceptuel, on peut aider à positionner particulièrement bien le programme régional dans la recherche de solutions Sud-Sud et le renforcement des capacités dans la région.** Le programme régional n'a pas systématiquement mesuré la contribution de la gestion des connaissances au développement, mais plusieurs initiatives ont été suivies de près ainsi que, dans une certaine mesure, l'utilisation, la qualité, l'expansion et l'influence de ses produits et services. Le programme régional ne s'est pas encore doté d'un plan pour promouvoir à long terme et intégrer l'acquisition des connaissances dans la prise de décisions de façon plus opportune, pour relier la planification, le suivi et l'évaluation aux processus d'acquisition de connaissances par la gestion de celles-ci et des filières stratégiques de communication. Le programme régional inclut la gestion des connaissances dans chaque domaine mais n'est pas encore parvenu au point où cette question est systématiquement prise en compte dans la conception de projets dès le début de ceux-ci.

31. **On ne voit pas clairement dans quelle mesure les produits des connaissances qui incorporent les données d'expérience systématisées sont utilisés en pratique comme contributions à des initiatives ultérieures.** Le programme régional ne cherche pas à savoir si cela a effectivement lieu, et les données d'échantillons collectées lors de l'évaluation montrent une évidence anecdotique allant dans un sens ou dans l'autre. On constate une amélioration de la gestion des réseaux et des instruments d'acheminement des connaissances, mais la gestion et l'utilisation des connaissances n'ont pas été optimisées. La valeur ajoutée et la rentabilité de certains outils et modèles demeurent incertaines. Plusieurs acteurs ont à plusieurs reprises, durant l'évaluation, évoqué la nécessité de disposer d'une base de données d'expériences régionales qui permettrait de faire des recherches par thème et d'obtenir les coordonnées des personnes d'intérêt de façon qu'un transfert d'expérience effectif puisse avoir lieu.

32. **Des produits de connaissances sont fréquemment élaborés et des ressources dépensées à cet effet sans qu'il y ait d'abord l'établissement d'un plan bien précis de diffusion faisant apparaître les utilisateurs escomptés de ces produits, les modalités et la finalité.** Ce sont les domaines thématiques qui décident des produits, souvent sans une analyse complète de leur utilisation possible et notamment de la rentabilité. Là où des stratégies sont déjà en place elles sont circonstancielles et répondent à une demande. Une analyse cybermétrique a amené à conclure que la majorité des références des produits publiés par le programme régional provenaient pourtant d'organismes extérieurs et de pays d'Amérique latine et des Caraïbes, ce qui donne à penser que ces produits de connaissances sont utilisés en dehors du système des Nations Unies.

33. **Le site « Teamworks » ne s'est pas avéré être un instrument efficace de gestion des connaissances ni un moyen dans les communautés de pratique, au-delà de sa nature de dépôt de documents et exposés.** Des mesures faites par Google Analytics montrent que la majorité des visites du site « Teamworks » viennent de New York. Le site « s'efforce de promouvoir des moyens de

collaboration précieux pour diffuser les connaissances les plus pertinentes là où elles sont demandées avec le plus d'urgence ». Mais malgré cela, les bureaux de pays continuent à considérer que ces connaissances sont dispersées et ne sont pas facilement disponibles. En bref, l'utilisation du site « Teamworks » n'est pas largement répandue, et quand il est utilisé il n'est pas considéré comme un instrument efficace pour la recherche d'informations et de partage de connaissances. Les données collectées au cours de l'évaluation révèlent l'insuffisance de l'orientation et de la formation à l'utilisation du site, ce qui donne à penser que le problème n'est pas dans le site lui-même mais dans la promotion qui a été faite de son utilisation par les bureaux régionaux.

34. Les communautés de pratique et leurs réunions périodiques ont eu un effet important car elles ont permis de transmettre, affermir et préserver l'esprit du PNUD en tant qu'organisation dans les bureaux de pays, ce qui a facilité le positionnement stratégique du programme régional et du PNUD lui-même dans la région. Ceci ne doit pas être sous-estimé dans un contexte où la plupart des pays sont à revenu intermédiaire et le travail des bureaux de pays est souvent lié à la fourniture d'une assistance technique directe et d'une aide répondant aux demandes des pouvoirs publics, situation dans laquelle l'esprit de l'organisation risque facilement d'être perdu de vue. Les communautés de pratique qui ont un nombre important d'adhérents et qui utilisent « Teamworks » sont celles qui s'occupent de l'évaluation, de la prévention des conflits et de la sécurité du citoyen, des objectifs du Millénaire pour le développement et de la gestion des connaissances.

Le renforcement des capacités et les solutions Sud-Sud

35. Les activités transversales de renforcement des capacités ont aidé à repérer les lacunes institutionnelles de renforcer les capacités des bureaux de pays, de parties prenantes bien choisies et de diverses institutions publiques. Les demandes de soutien progressent régulièrement depuis plusieurs années, et le renforcement des capacités est désormais mieux intégré dans les documents essentiels de planification et de programmation dans la région. Des efforts ont été déployés pour rendre le renforcement des capacités plus participatif et assurer une meilleure appropriation de la mise en œuvre d'une réponse, ce qui a aidé à pérenniser de telles interventions. Une nouvelle élucidation du rôle et des objectifs précis du renforcement des capacités a permis une fourniture plus efficace de l'assistance et une collaboration plus étroite avec les domaines de pratique organiques. La collaboration avec les domaines de pratique thématiques a été appréciable, mais a parfois été amoindrie par le fait que ce petit domaine transversal utilise un modèle de récupération des coûts s'inspirant de considérations commerciales.

36. La décision, prise en 2008, d'orienter les activités de développement humain de « l'École virtuelle » vers des activités avec les bureaux de pays du PNUD et les projets régionaux a beaucoup aidé à faire en sorte que l'École réponde bien aux besoins de renforcement des capacités du programme régional. Bien que le renforcement des capacités ne puisse être mesuré avec précision, quatre facteurs sont connus pour faire de l'École virtuelle un bon moyen de contribuer au renforcement des capacités dans la région : a) elle a une vaste couverture universitaire dans l'ensemble des thèmes du développement humain, de la gouvernance démocratique et de la prévention des crises et le relèvement; b) elle

utilise un large ensemble de mécanismes de transmission des connaissances, tels que les enseignements ou forums virtuels, l'enseignement face à face et l'autoapprentissage, notamment; c) elle permet d'atteindre des zones reculées et un grand nombre de personnes, ce qui augmente la probabilité d'effets multiplicateurs; et d) une proportion importante des participants sont eux-mêmes des praticiens (fonctionnaires du PNUD, représentants des gouvernements aux niveaux national, sous-national et local, membres d'organisations de la société civile dans l'ensemble de la région), ce qui augmente la probabilité que les connaissances transmises par ces enseignements seront effectivement appliquées dans la pratique du développement.

37. Le programme régional a aidé à créer des conditions facilitant l'échange de solutions Sud-Sud. Il a eu moins de succès au-delà de la systématisation des pratiques et dans le partage de l'information vers une démarche plus active de facilitation de la coopération triangulaire ou Sud-Sud sur le plan concret. Le programme régional a porté son appui par la promotion de réseaux bien précis, par des projets et l'aménagement d'un espace de dialogue, par des enseignements de développement humain dispensés par l'« École virtuelle » et par des foires du savoir et autres instruments permettant l'échange de données d'expérience qui, dans certains cas, ont permis de nouer des relations entre pays et entre zones géographiques favorables à une coopération Sud-Sud et triangulaire. Au fil des ans, le programme régional s'est également efforcé d'améliorer les capacités de promotion de solutions Sud-Sud en traçant les grandes lignes a) d'une aide des bureaux de pays du PNUD et b) d'un soutien triangulaire et multilatéral aux activités de coopération Sud-Sud dans la région.

Le VIH et le sida

38. Les activités portant sur le VIH et le sida ont été perçues comme utiles, mais en tant qu'activités transversales à systématiser elles n'ont pas démontré leur pertinence au regard des besoins et des difficultés de la région. Peu de demandes ont été exprimées aux bureaux de pays d'intégrer les préoccupations relatives au VIH et au sida dans les stratégies de réduction de la pauvreté et les plans de développement. Ainsi, l'une des réalisations les plus visibles, pendant la période considérée, est l'inclusion des préoccupations relatives au sida dans la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (2012-2016) de la Grenade. Le programme régional a aidé indirectement à intégrer les préoccupations relatives au sida dans les processus de développement national en aidant les partenaires du programme ONUSIDA et grâce au suivi des recommandations de la Commission mondiale sur le VIH et le droit. Le soutien fourni à l'organisation de dialogues régionaux et nationaux, les moyens de plaidoyer concernant le sida et le droit, et le soutien à des groupes traditionnellement exclus, dans les pays membres de l'Organisation des États américains, ont également contribué à la prise de mesures importantes et facilité une révision des législations à caractère répressif et à une amélioration de la gouvernance de la lutte contre le sida au niveau national. Le PNUD a apporté une contribution substantielle visible et largement reconnue aux résultats de la lutte contre le sida grâce à un soutien et un suivi larges et constants visant à rendre plus visibles les groupes marginalisés et à faciliter la participation aux réunions des membres de la coalition des organisations de lesbiennes, gays, bisexuels, transsexuels et intersexes, comme le réseau latino-américain et caraïbe des personnes transsexuelles, ou encore l'Alliance Heartland.

IV. Conclusions

39. Conclusion 1. Le PNUD apporte une contribution pertinente aux résultats de développement visés dans le programme régional ainsi qu'au développement national dans la région.

40. Les résultats se sont avérés plus efficaces et durables quand les gouvernements et d'autres partenaires sont suffisamment engagés dans le sens d'une appropriation commune des interventions. En pareil cas, l'utilisation des ressources limitées du programme régional a également été plus efficace.

41. Le programme régional a pu augmenter son action avec les mêmes ressources ou moins de ressources, mais l'efficacité de ces investissements est plus liée à ses stratégies de durabilité qu'à l'augmentation des demandes qui lui sont adressées. L'un des avantages comparatifs du programme régional, alors que les ressources diminuent, réside dans sa capacité reconnue de mobiliser des ressources pour les bureaux de pays et les autres partenaires et acteurs.

42. Le programme ne dispose toujours pas d'un système efficace pour évaluer les contributions en les comparant aux résultats, et donc de mesure systématique du rapport coût-efficacité de ses interventions.

43. Conclusion 2. Avec le reclassement de certains pays à un niveau de développement supérieur, et étant donné que les ressources d'aide au développement se font plus rares, l'incapacité de se développer remettrait en question la pertinence et le positionnement stratégique de l'institution.

44. Les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, par exemple, se trouvent aux prises avec les problèmes de développement face auxquels le PNUD pourrait apporter une assistance appréciable améliorée dans la mesure où il ne les soutient pas autant actuellement. Ce sont : l'amélioration de la transparence, de la responsabilisation et du caractère inclusif de leurs systèmes de gouvernance, l'institutionnalisation des capacités, la croissance durable et la résistance aux catastrophes naturelles et aux autres problèmes environnementaux. La présence du PNUD est perçue comme particulièrement importante pour aider à repérer et dans certains cas à chercher à corriger les inégalités et les facteurs de vulnérabilité encore considérables qui demeurent dans les pays de la région et entre ces pays.

45. Conclusion 3. La valeur ajoutée et les avantages comparatifs du programme régional résident dans le travail qu'il effectue en amont pour faciliter la mise en place de réseaux régionaux et thématiques, améliorer la gestion des connaissances à travers la région, faciliter le transfert de solutions Sud-Sud et obtenir l'engagement des parties prenantes sur des questions sensibles.

46. Les avantages comparatifs du programme régional paraissent clairement dans un contexte où le PNUD a de plus en plus de mal à travailler en profondeur, pays par pays, étant donné ses ressources limitées, le grand nombre de pays et leur état de développement très différent. Or, un modèle reposant sur des petites unités, dont les ressources sont insuffisantes, au siège ou dans les centres de services régionaux qui sont censés appliquer, conseiller et seconder un grand nombre de projets dans des pays dont les situations et les problèmes sont très différents n'est pas faisable. Les ressources consacrées à la gestion et à l'administration ne sont pas suffisantes pour répondre à un large ensemble de demandes adressées au programme régional, qui

concernent de nombreux pays, à plusieurs niveaux différents et différentes catégories de partenaires. Si les ressources de base, au niveau des bureaux de pays, continuent à diminuer, le soutien technique apporté par le programme régional deviendra de plus en plus important. Il sera donc essentiel de doter le programme régional de capacités techniques vastes et solides.

47. Conclusion 4. Le programme régional ne dispose pas d'une stratégie adaptée aux partenaires nationaux lui permettant de répondre aux besoins et aux facteurs de vulnérabilité des pays des Caraïbes.

48. Outre l'aide insuffisante apportée aux bureaux de pays, le risque demeure d'avoir de plus en plus de mal à contribuer durablement aux résultats des pays de la sous-région. Les Caraïbes – et en particulier les petits États insulaires en développement – ne reçoivent pas de directives distinctes du Bureau régional. La biodiversité, le changement climatique, l'énergie et la réduction du risque de catastrophe sont pour ces pays des Caraïbes des priorités essentielles et ces questions représentent la meilleure option, pour les bureaux de pays dans les Caraïbes, pour une mobilisation des ressources. Pour le PNUD, considérer les Caraïbes comme une seule entité géographique et comme une entité linguistique distincte n'est pas satisfaisant. Le manque de ressources et d'intérêt de la part des donateurs a amplifié les difficultés rencontrées dans l'ensemble des pays des Caraïbes et empêché le PNUD d'aider la sous-région. D'autres aspects de la question, comme le manque de capacités linguistiques, les problèmes de compréhension et de demande locales ont également joué.

49. Conclusion 5. Le programme régional est bien positionné pour faciliter la coopération Sud-Sud et encourager et mettre au point des solutions Sud-Sud.

50. Le Centre de services régional s'est avéré utile pour faciliter la participation de bureaux de pays et des pays eux-mêmes, diffuser les pratiques optimales, fournir les instruments (manuels, feuilles de route et assistance technique) et pour amener les pays intéressés à coopérer entre eux. Alors que certaines organisations de coopération internationale au niveau des pays demandent de plus en plus l'aide du PNUD pour renforcer leurs capacités de gérer efficacement leurs propres programmes de coopération pour le développement et leurs mécanismes de coopération Sud-Sud, d'autres organismes sont déjà dotés de la capacité d'entreprendre ce travail mais ont besoin d'une structure pour l'acheminement des ressources (techniques et financières) et d'une conception des programmes de la coopération Sud-Sud propre à faciliter son inclusion dans les programmes et projets régionaux. Si l'on travaille avec les bureaux de pays au moyen de consultations suivies plutôt que lors d'un exercice unique de conception du programme régional, cela permettra au programme de répondre aux problèmes à mesure qu'ils apparaissent tout en se concentrant sur les questions locales d'importance critique.

51. Conclusion 6. La corrélation entre l'évaluation, la gestion des connaissances, la communication, le renforcement des capacités et les solutions Sud-Sud est trop fragile pour promouvoir effectivement l'apprentissage de façon intégrée afin d'assurer un positionnement stratégique du PNUD en tant qu'organisation productrice de connaissances.

52. Le programme n'a pas précisé le rôle de chacun des domaines transversaux et la façon dont ils peuvent concourir au mieux aux principaux domaines de pratique pour accroître l'efficacité du programme régional et des services fournis.

53. Le modèle opératoire du PNUD, tel qu'il est défini dans le plan stratégique du PNUD 2008-2013, repose sur un renforcement des capacités nationales par la fourniture de moyens de gestion efficace des connaissances et d'un soutien consultatif et de politique au niveau de toute l'institution et des régions qui soit plus proche de ce qui est nécessaire sur le terrain, de façon que les services reflètent bien les besoins des programmes de pays. En utilisant une démarche de gestion axée sur les résultats, cela impliquerait l'établissement d'un lien entre le suivi et l'évaluation d'une part et, d'autre part, des mesures d'impact associées au renforcement des capacités et à l'utilisation des connaissances afin de susciter une action engendrant une acquisition de connaissances et un véritable changement. Le niveau actuel d'intégration entre ces domaines essentiels ne reflète pas l'essence du modèle opératoire.

54. On constate des doubles emplois et même une compétition au sein du programme régional au détriment de sa cohérence et de son efficacité dans l'aide apportée aux bureaux de pays. Le programme doit se doter d'un processus unifié comprenant l'utilisation systématique d'indicateurs de qualité pour mesurer la performance et les résultats. Ce processus dégagerait et évaluerait les pratiques optimales et les pratiques défectueuses et analyserait leur contexte aux fins d'une utilisation ou d'une adaptation, d'une diffusion des enseignements dégagés et de décisions éclairées. De cette façon, les synergies entre ces domaines pourraient se traduire par une meilleure responsabilisation, une meilleure diffusion des résultats et une plus grande pérennité de ceux-ci, ainsi que par une action de collecte de fonds plus efficace.

55. Conclusion 7. La méthode retenue pour rationaliser dans le programme régional certaines problématiques ou bien n'est pas assez efficace ou bien elle ne reflète pas adéquatement la portée et la nature de ces domaines.

56. En conséquence, le cadre de résultats reflète uniquement une partie des résultats du programme régional dans ces domaines thématiques.

57. Alors que des tentatives pour rationaliser la problématique hommes-femmes se sont bien traduites par des résultats de développement, cette rationalisation n'est pas assez visible, explicite ou encouragée, et l'impact du programme régional sur les femmes et les hommes n'est pas systématiquement examiné à chaque phase du cycle de programmation. Des mesures pour rationaliser la problématique hommes-femmes sont restées essentiellement occasionnelles, dépendant de quelques individus bien résolus, au lieu de découler d'un effort institutionnalisé. En revanche, la prise en compte systématique du VIH et du sida dans d'autres domaines ne reflète plus la stratégie de lutte contre le VIH dans la région, qui suit au contraire une démarche axée sur les droits de l'homme, face à l'épidémie, étant donné la prévalence et l'incidence de la maladie dans la région, qui sont une conséquence directe des pratiques discriminatoires et de l'ostracisme à l'encontre de populations vulnérables et exclus. Les contributions aux résultats du développement et des autres domaines transversaux tels que le renforcement des capacités, les solutions Sud-Sud, la gestion des connaissances ainsi que le suivi et l'évaluation ne se reflètent pas non plus dans les rapports annuels axés sur les résultats.

V. Recommandations

58. Recommandation 1. Le programme régional doit concentrer son action sur un plus petit nombre de priorités thématiques choisies de façon plus réaliste et établir plus strictement un ordre de priorité entre les initiatives pour lesquelles le PNUD doit apporter une valeur ajoutée régionale et dont les coûts peuvent être partagés par des partenaires stratégiques capables d'aider les pays et, au besoin, des institutions régionales qui s'approprient ces initiatives pour en assurer la continuité et la pérennité des résultats.

59. Le programme régional doit bien se garder d'entrer dans des initiatives pour lesquelles il ne pourrait assurer durablement sa présence ou pour lesquelles il aurait peu de chances de produire des résultats durables à long terme. Il est particulièrement indiqué, au niveau régional, de choisir des questions sensibles, sous-jacentes, qui sont peu susceptibles d'être traitées au niveau des pays, où les progrès réalisés sont plus rares, où les capacités et la volonté politique existent moins nettement, et où les thèmes sont uniquement indiqués s'ils peuvent être traités à un niveau régional (on peut donner en exemple l'adaptation au changement climatique, la sécurité, le traitement des problèmes des petits États insulaires en développement). Mais une décision allant dans ce sens ne doit pas être imposée, elle doit être examinée systématiquement et prise de façon participative, avec différents acteurs pour assurer une adhésion effective et un programme d'action régional complémentaire des travaux en cours du PNUD au niveau mondial ou au niveau des pays. Une telle décision pourrait également se traduire par une réduction du nombre de groupes cibles et d'interlocuteurs choisis en priorité et par une réduction des questions précises qui les touchent.

60. Recommandation 2. Le programme régional devrait moins s'attacher à réaliser des projets et investir au contraire ses ressources limitées dans des initiatives prises en amont telles que la fourniture de conseils de politique générale ou de conseils techniques, le plaidoyer, le dialogue, la création de partenariats, la coordination avec des partenaires multiples, les réseaux, l'échange des connaissances et le renforcement des capacités.

61. Une démarche privilégiant l'amont n'exclurait pas une action sur certaines activités menées en aval au niveau des pays, mais ces activités doivent être choisies avec soin et les investissements doivent être axés sur le changement, être liés à des possibilités de reproduction à une plus grande échelle et concerner une expérience des projets ou d'un pilotage des projets nécessaires pour contribuer à des avis éclairés sur le choix des politiques. L'action menée en amont, dans ces domaines, est fondamentale dans une région où les pays ont un revenu intermédiaire ou sont déjà des contribuants nets, sans doute moins enclins à accepter une aide des donateurs et moins préoccupés par l'efficacité de l'aide. Cette démarche devrait s'appuyer sur des consultations plus nombreuses avec les pays et les institutions partenaires, de façon à regrouper plusieurs préoccupations régionales dans des initiatives propres à chaque sous-région menées en amont. Le retour d'information des institutions régionales devrait être systématiquement recherché, en particulier dans la conception du programme régional. Le programme serait alors en conformité avec le plan stratégique et répondrait de façon plus réaliste aux problèmes régionaux, étant donné l'insuffisance des ressources disponibles. Le processus tiendrait ainsi compte de l'hétérogénéité de la région.

62. Recommandation 3. Le PNUD devrait repenser sa méthode dans les Caraïbes et élaborer une nouvelle stratégie de coopération pour le développement assortie d'un plan adéquat de mobilisation des ressources pour être en mesure de répondre aux problèmes, besoins, priorités et possibilités offertes dans les pays des Caraïbes et tenir compte des différents niveaux de développement atteints par ces pays, des facteurs de vulnérabilité des petits États insulaires en développement, des pays contributeurs nets et des pays à revenu intermédiaire.

63. En dehors des éléments qui viennent d'être énumérés, une nouvelle stratégie, à l'égard des Caraïbes, devrait inclure une forte coopération Sud-Sud entre pays latino-américains et caraïbes, en gardant à l'esprit les possibilités qu'offrent les pays des Caraïbes, leur nature et leurs besoins. La sous-région devrait également être mieux reliée au Centre de services régional par un rôle consultatif technique plus étoffé, compte tenu du fait qu'il y a des lacunes actuelles importantes dans la capacité du Centre de servir les Caraïbes, et la nécessité de recruter du personnel mieux capable de lever des fonds, de parler les langues de la sous-région et de stimuler une demande. Mais il ne suffit pas de comprendre les caractéristiques des pays des Caraïbes pour remédier au caractère limité du financement et à la faiblesse de la demande officielle de services adressée au PNUD dans les Caraïbes. La nouvelle stratégie devra donc chercher à stimuler la demande de services et de conseils sur les diverses modalités de la coopération internationale, être dotée d'un meilleur modèle de partage des coûts et moins dépendre du financement international et du financement par les ressources de base du PNUD.

64. Recommandation 4. Il faut réexaminer les stratégies de rationalisation

65. Il faut s'efforcer d'intégrer la condition féminine dans tous les exercices de programmation et dans le développement des projets, d'inclure un apprentissage formel de ce qui constitue la notion de problématique hommes-femmes dans tous les domaines de programme, et désigner des responsables de son traitement. Une stratégie détaillée et un plan opérationnel devront être rédigés dans tous les domaines de programme, avec l'aide de l'équipe régionale spécialiste de la problématique hommes-femmes, pour formuler des engagements précis sur sa rationalisation et parvenir à une interprétation commune de ce qu'il faut faire à ce titre, dans chaque domaine de pratique, et dans quel objectif.

66. Les activités envisagées pour le programme devront comprendre une analyse des problèmes sexospécifiques; des ressources financières devront être trouvées et être affectées expressément à la rationalisation de la problématique hommes-femmes dans chaque projet, programme et domaine thématique. Le traitement de la question du VIH/sida doit se poursuivre pour autant que le plan stratégique l'exige mais, si cela demeure une priorité, le programme régional devra préciser le résultat à attendre sur ce thème, étant donné le caractère vertical de l'intervention dans ce domaine. L'attente d'un résultat précis, dans la lutte contre le sida, devrait permettre l'obtention de résultats venant du mandat, invisibles actuellement, compte tenu de la démarche axée sur les droits de l'homme qui caractérise la stratégie de lutte contre l'infection par le VIH dans la région.

67. Recommandation 5. Le PNUD devrait réfléchir aux moyens de faire en sorte que le programme régional soutienne de façon plus durable et plus réaliste la coopération triangulaire et Sud-Sud et mesurer les effets concrets et la durabilité de ces initiatives de façon plus systématique.

68. Le Centre de services régional devrait discuter avec d'autres services du PNUD des moyens d'améliorer l'efficacité des systèmes existants de création et de partage des connaissances et devrait tirer parti des possibilités propres à la coopération et à l'échange des connaissances et de technologies Sud-Sud. Le PNUD devrait systématiser et partager activement non seulement les pratiques optimales mais surtout les moyens d'apprentissage et les connaissances liées aux facteurs qui rendent chaque pratique plus efficace en termes de coût et donnent des résultats durables.

69. Des mesures devraient être prises pour consolider la méthode de programmation de la coopération Sud-Sud. Des contributions au développement concrètes et durables, à partir d'initiatives de coopération Sud-Sud en Amérique latine et dans les Caraïbes, ne sont toujours pas facilement identifiables; ou bien dans certains cas, elles sont trop récentes pour être analysées. À ce jour, la plupart de ces initiatives régionales concernent des foires de connaissances, des voyages d'étude et des conférences. Certaines de ces initiatives ont donné lieu à d'autres résultats, mais le programme régional devait être plus sélectif quand il s'agit d'échange de connaissances n'ayant lieu qu'une seule fois, ce qui ne garantit aucunement un suivi ou la pérennité des efforts jusqu'à l'obtention de résultats concrets.

70. Plusieurs pays de la région renforcent leurs propres organisations de coopération au développement international, qui prévoient un créneau d'échange de connaissances auquel le programme régional peut contribuer. Dans toutes les régions, des donateurs nouveaux soutiennent l'expansion de la coopération Sud-Sud et triangulaire et offrent un ensemble de services financiers, techniques et autres à d'autres pays en développement. Il serait souhaitable que le programme régional envisage de soutenir de façon raisonnable des interventions intrarégionales, avec un unique interlocuteur ayant des objectifs précis de coopération, et assorties de calendriers réalistes permettant de définir complètement et de transférer les connaissances nécessaires pour appliquer des solutions.

71. Recommandation 6. Le PNUD devrait repenser son traitement des questions transversales et voir comment soutenir au mieux les domaines de pratique essentiels, en accroissant les synergies et par une intégration plus complète de la planification, du suivi et de l'acquisition des connaissances à partir des évaluations, de la gestion des connaissances, du renforcement des capacités, des solutions Sud-Sud et de la communication, dans un environnement mieux structuré et mieux ciblé, afin de mieux allier l'action, la responsabilisation et l'apprentissage.

72. La gestion des connaissances, ainsi que leur suivi et leur évaluation doivent être intégrés dans la programmation d'emblée, dès la conception des programmes et des initiatives. Il faut spécialement prêter attention à la finalité même de toutes les contributions, en particulier s'agissant des produits de connaissances – à savoir, pour promouvoir le développement.

73. La demande de produits de connaissances et la volonté de les utiliser doivent être déterminées à l'avance avant la commande de leur production, de façon à garantir un bon rapport coût-efficacité des initiatives. L'utilisation de ces produits et leur contribution à l'apprentissage et au changement des comportements doivent être beaucoup plus systématiquement déterminées avec l'aide du groupe du suivi et de l'évaluation pour vérifier le bon rapport de rentabilité et les valeurs ajoutées.

74. Au besoin, le programme régional devrait déterminer les possibilités qui s'offrent d'échanger des capacités techniques avec d'autres organismes des Nations Unies dans la mise en œuvre des programmes régionaux et de pays, car l'expérience et les capacités du personnel des Nations Unies sont souvent plus appréciées que celles des consultants extérieurs. Le nouveau programme régional devrait suivre ces recommandations et formuler des résultats attendus plus réalistes, qui soient proportionnés aux fonds limités disponibles.

75. Le cadre axé sur les résultats devrait incorporer des mécanismes de repérage, de suivi et d'évaluation des contributions aux résultats attendus, obtenus avec une assistance souple, en particulier les effets des produits de connaissances, de la recherche, du plaidoyer et des services consultatifs. Des indicateurs coût-efficacité devraient être systématiquement prévus et l'utilisation d'indicateurs et de processus intermédiaires est encouragée. Le système de repérage des services devrait être rendu conforme au nouveau modèle de mesure du rapport des contributions aux résultats. Le déséquilibre qui existe dans l'actuel modèle de récupération des coûts doit être réexaminé avec soin dans le nouvel exercice de programmation en raison de ses incidences sur l'efficacité des efforts visant le renforcement des capacités, les solutions Sud-Sud et la gestion des connaissances dans les pays et dans les domaines thématiques.
