



**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
25 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'Afrique

Résumé

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|--------------------------------------|-------------|
| I. Introduction | 2 |
| II. Aperçu | 2 |
| III. Principales constatations | 4 |
| IV. Conclusions | 12 |
| V. Recommandations | 18 |



I. Introduction

1. Conformément à son plan de travail annuel tel qu'approuvé par le Conseil d'administration, le Bureau de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a réalisé en 2012 des évaluations des programmes régionaux des cinq régions du PNUD et du programme mondial. Le présent document résume l'aperçu, les principales constatations, les conclusions et les recommandations de l'évaluation du programme régional pour l'Afrique, pour la période 2008-2013.

2. L'évaluation du programme régional a été faite de façon indépendante, dans le but d'aider l'Administrateur à rendre compte de son action au Conseil d'administration, de faciliter l'acquisition de connaissances susceptibles de contribuer à la programmation actuelle et future aux niveaux régional et de l'organisation, en particulier de faciliter la formulation et l'application du nouveau programme régional qui sera approuvé en 2014 – et d'aider les acteurs, dans les pays du programme et les partenaires de développement, par une appréciation objective des contributions au développement obtenues grâce au soutien du PNUD et en partenariat avec d'autres acteurs essentiels grâce au programme régional.

3. L'évaluation précédente du programme régional couvrait la période 2002-2007; la présente évaluation examine le programme régional pour la période actuelle de programmation 2008-2013. L'évaluation du programme régional a porté sur deux aspects de la performance du PNUD : sa contribution aux résultats de développement dans la région africaine grâce à ses programmes thématiques et à son positionnement stratégique. La contribution du programme régional au développement de la région est évaluée en fonction d'un ensemble standard de critères utilisés pour les évaluations des programmes régionaux : pertinence, efficacité, efficience et durabilité. L'évaluation a porté non seulement sur les interventions conçues expressément pour inclusion dans le programme régional mais aussi sur les divers aspects du travail accompli par les centres de services régionaux installés à Dakar et à Johannesburg qui ont contribué aux résultats du programme régional, notamment par des services consultatifs techniques et un soutien à la gestion des connaissances.

4. L'évaluation a été menée à l'aide d'un ensemble d'examen sur dossier, de visites sur le terrain dans huit pays et d'entretiens avec différents acteurs. Une enquête, conçue et organisée par le Bureau de l'évaluation en vue des cinq évaluations des programmes régionaux et de l'évaluation du programme mondial a été utilisée pour obtenir des opinions critiques des bureaux de pays du PNUD dans la région au sujet des activités du programme régional. L'évaluation a également comporté une analyse cybermétrique commandée par le Bureau de l'évaluation afin d'examiner l'utilisation des publications du programme régional sur l'Internet.

II. Aperçu

5. Le Bureau régional du PNUD pour l'Afrique couvre maintenant 46 pays qui, collectivement, ont manifesté une croissance économique robuste, réalisé des progrès politiques et sociaux et progressé dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) depuis plus d'une décennie. Cela autorise un nouvel optimisme quant à l'avenir de la région. L'Afrique continue à progresser

globalement sur le plan de l'égalité des sexes et de l'émancipation des femmes, et plusieurs des conflits qui affectent l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale ont, dans une large mesure, été maîtrisés. Il faut citer également des progrès appréciables dans la démocratisation des institutions de gouvernement et dans la protection des droits de l'homme. Des consultations électorales ont lieu régulièrement et la société civile et les médias participent au contrôle de l'action publique et à la défense des droits de l'homme.

6. Pourtant, l'Afrique et les Africains sont toujours aux prises avec une difficulté considérable dans leur développement. Une croissance économique régulière ne se traduit pas encore de façon sensible par une réduction de la pauvreté, une amélioration de l'emploi décent, par une expansion du secteur privé ou par une réduction des inégalités sociales qui, au contraire, sont grandissantes. Malgré l'amélioration de la condition de la femme en Afrique, il subsiste des inégalités entre les sexes, qui non seulement font obstacle à l'exercice par les femmes de leurs droits fondamentaux mais limitent également le développement socioéconomique de la région. La maladie continue à prélever un lourd tribut sur le développement du capital humain et la réalisation des OMD : l'Afrique subsaharienne reste la région du monde la plus gravement touchée par le VIH. Les progrès de la démocratisation dans les institutions de gouvernement sont inégaux, alors que la paix et le règlement des conflits, dans plusieurs sous-régions, demeurent fragiles. L'absence d'accès à l'énergie est un autre facteur limitatif d'une croissance durable et égalitaire. Le continent africain continue à être témoin d'une déperdition largement répandue de ses écosystèmes, qui sont d'importance critique et dont la majorité des Africains dépendent pour leur survie. En outre, le continent africain est sujet à des catastrophes naturelles telles que les sécheresses, les inondations et autres événements météorologiques extrêmes qui font peser une menace considérable et compromettent les moyens d'existence des Africains. Ces dernières années, ces menaces ont été aggravées par les effets du changement climatique.

7. En réponse à ces problèmes, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine ont adopté et poursuivent une intégration régionale, élément central de leur stratégie de développement pour le continent. Au niveau du continent africain il y a l'Union africaine, qui cherche à accélérer l'intégration du continent tout en faisant face à des problèmes sociaux, économiques et politiques complexes. En dehors de l'Union africaine elle-même, il existe 14 communautés économiques régionales, dont l'Union africaine ne reconnaît que huit.

8. Le programme régional a été conçu en 2007 pour la période 2008-2011 et il a par la suite été prorogé jusqu'en 2013. Les principes directeurs en sont une maximisation des avantages procurés par les biens collectifs régionaux par des interventions régionales et sous-régionales, l'appropriation et la direction de l'aide par l'Afrique elle-même et le renforcement des institutions régionales.

9. Le programme régional est axé sur quatre domaines principaux : la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD; la consolidation d'une gouvernance démocratique et participative; la prévention des conflits, la consolidation de la paix et le relèvement; et, enfin, l'énergie, l'environnement et le développement durable. Au moment de sa conception, le programme a en outre été divisé en 10 domaines principaux de résultats et 17 situations résultantes escomptées du programme.

III. Principales constatations

Réduction de la pauvreté et réalisation des OMD

10. Étant donné la teneur de la Déclaration du Millénaire adoptée par les Nations Unies en 2000 et les sommets mondiaux qui ont eu lieu sur les OMD par la suite, ainsi que les engagements de répondre aux « besoins particuliers de l'Afrique », le soutien du programme régional aux stratégies régionales, sous-régionales et nationales de croissance favorable aux pauvres, de réduction des inégalités entre les sexes et de réalisation des OMD demeure tout à fait pertinent face aux problèmes de développement humain que connaissent les pays de la région. Le soutien apporté aux stratégies qui visent à améliorer l'emploi des jeunes et l'égalité des sexes est également tout à fait pertinent. L'accent mis sur le renforcement des capacités des institutions africaines, dans ce sens, est approprié.

11. Le programme régional a aidé à systématiser la visée des OMD dans les stratégies et cadres de développement de chaque pays et il a aidé les gouvernements à créer les capacités nécessaires pour mettre au point et appliquer des stratégies de développement inspirées par les OMD et favorables aux pauvres. La présence, dans les pays concernés, de conseillers économiques, complétés par des conseillers techniques dans les centres de services régionaux, a été un important facteur qui a permis d'implanter les initiatives dans les différents pays. Parmi les résultats il faut citer la mise au point de stratégies nationales, inspirées par les OMD, de développement et de réduction de la pauvreté, l'accélération de leur réalisation, et les rapports nationaux et régionaux sur la réalisation des OMD. Le Pôle de Dakar, effort mené en collaboration avec le Gouvernement français, a également apporté des contributions tout à fait positives au renforcement des capacités des finances publiques, complétant les efforts faits pour systématiser la réalisation des OMD en contribuant aux opérations de planification et de financement correspondantes.

12. L'aide apportée à la promotion de l'emploi des jeunes a eu des résultats mitigés. Des structures régionales ont été mises en place, qui devraient servir de base à un travail futur; certains pays ont bien intégré l'emploi des jeunes dans leurs politiques. Les interventions au niveau des pays ont créé des emplois mais les résultats sont fragiles. Pour assurer l'efficacité des interventions, il est nécessaire de dégager des leçons des succès et des échecs de cette initiative dans différents pays.

13. Le programme régional a suscité un intérêt et une prise de conscience de la nécessité d'introduire systématiquement l'égalité des sexes dans les politiques économiques et autres politiques nationales. Il est trop tôt pour discerner les effets de l'Initiative mondiale pour l'égalité des sexes et la gestion des politiques économiques, mais les indications sont positives. Le programme régional a mis en avant l'importance d'une budgétisation tenant compte de l'égalité des sexes, mais une telle budgétisation est encore loin d'être officielle dans beaucoup de pays. Les résultats de l'action menée en vue de l'émancipation économique des femmes sont modestes; une initiative expérimentale, au Burundi, pour introduire des partenariats public-privé tenant compte de l'égalité des sexes dans la prestation des services locaux a permis de dégager des enseignements mais n'a pas suffisamment progressé pour être reproduite ailleurs. Le programme régional a facilité un échange de haut niveau de données d'expérience sur la question de la participation des femmes à des niveaux de direction dans les instances politiques et des indices donnent à penser que cela a donné des résultats.

14. Des progrès ont été réalisés pour aider la Commission de l'Union africaine à mieux gérer les partenariats, avec la création d'un mécanisme de partenariat et de coordination. Pour concrétiser les résultats il reste encore beaucoup à faire à cet égard. Le programme régional est entré en relation avec d'autres communautés économiques régionales afin de fournir un soutien au renforcement des capacités, mais les résultats sont jusqu'à présent limités en raison, en partie, d'un retard pris dans l'application et de difficultés dans les institutions régionales. Mais les bases étant posées, des résultats devraient se concrétiser au moyen terme. Le soutien apporté au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et de son agence de planification et de coordination s'est traduit par la création d'une plate-forme de l'efficacité du développement de l'Union africaine et du NEPAD, dont le potentiel semble important.

15. L'amélioration des capacités en matière de commerce international en vue de la réduction de la pauvreté et du développement humain est pertinente à l'égard des problèmes qui se posent aux pays africains, mais les avantages comparatifs du PNUD et le rôle du programme régional dans ce domaine sont incertains. Le programme régional a aidé à faire prendre conscience de la dimension « développement humain » des politiques commerciales, mais son impact sur les négociations commerciales au niveau mondial est douteux. Les résultats des diverses initiatives prises pour développer une capacité commerciale ne sont pas encore visibles.

16. Le programme de lutte contre la contamination par le VIH et le sida utilise au mieux les atouts du PNUD et applique son mandat de renforcement des capacités. Les efforts déployés pour renforcer les capacités régionales afin d'atténuer l'impact du sida sur le développement humain ont été efficaces, en particulier dans les pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Mais les relations avec d'autres institutions régionales ne font que commencer. Le programme régional, qui fait partie d'un effort commun des Nations Unies, a aidé à améliorer l'intervention de l'administration locale relativement au VIH dans certaines grandes villes africaines. La collaboration avec la Commission mondiale sur le VIH et le droit a donné des résultats positifs qui commencent à se manifester dans la région, et certains pays africains prennent désormais des mesures pour refondre leur réglementation et leur législation.

17. Le soutien apporté à la promotion du secteur privé et à un développement inclusif des marchés afin de réduire la pauvreté en Afrique est une initiative tout à fait pertinente, mais elle ne fait là encore que commencer. Étant donné que le PNUD peut convoquer différents acteurs, cette initiative commence à montrer des résultats positifs.

18. S'agissant de la durabilité, des capacités durables ont bien été créées de façon à promouvoir une croissance sans exclusive et à réaliser les OMD dans les institutions nationales où la rotation du personnel est faible. La Commission de l'Union africaine et le NEPAD s'intéressent de près aux initiatives de renforcement des capacités telles que la Plate-forme africaine pour l'efficacité du développement, et cela devrait faire en sorte que les résultats seront durables. Mais des initiatives plurinationales qui ne sont pas assorties d'une stratégie de sortie se sont au contraire révélées moins durables, car elles dépendent d'un suivi effectif par les autorités nationales et/ou les bureaux de pays, ce qui n'est pas toujours évident. Les résultats d'autres initiatives, dans ce domaine, risquent de ne pas être pérennisés sans la

poursuite de l'appui apporté. Par exemple, si les résultats obtenus au niveau régional dans le soutien à la lutte contre le VIH et le sida dans la région de la SADC seront probablement durables, il n'en est pas de même dans d'autres institutions régionales où ce travail ne fait que commencer. Le programme relatif à l'égalité des sexes dispose d'une stratégie de sortie qui propose une transition vers les institutions africaines, mais la capacité des services s'occupant de l'égalité des sexes dans la Commission de l'Union africaine et dans des organismes similaires des communautés économiques régionales n'est pas vigoureusement préparée. De plus, ces institutions auront besoin d'un maintien de l'appui apporté, et s'attendent à le recevoir.

Consolidation de la gouvernance démocratique et participative

19. Pour ce qui est de la participation politique et des élections, le programme régional a apporté un soutien approprié aux institutions régionales et aux programmes de pays, en améliorant les capacités des institutions nationales et régionales d'assurer des consultations électorales transparentes et crédibles, et de mettre en place des systèmes et des résultats correspondants. Le PNUD a aidé l'Union africaine à élaborer la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance, entrée en vigueur en février 2012. Les indices donnent à penser que le plaidoyer pour la participation des femmes à la vie politique et pour un renforcement des capacités des élues dans les parlements ont donné de bons résultats. Le programme régional a aidé à faire en sorte que les problèmes de la jeunesse et de sa participation à la vie politique sont bien inscrits au programme d'action du continent africain.

20. Le programme régional donne son appui à une amélioration des institutions de gouvernement et de la prestation des services et cela répond aux priorités régionales qui visent une amélioration du fonctionnement de la fonction publique et une meilleure gouvernance. Comme l'action menée par le canal des institutions régionales devrait permettre d'accélérer les améliorations au niveau national par un partage des connaissances entre pays qui se heurtent à des difficultés semblables, la démarche régionale, face à de tels problèmes, est appropriée. Mais les résultats sont mitigés. L'aide fournie à la Conférence des ministres africains de la fonction publique a conduit à la mise en œuvre de la Charte africaine sur les valeurs et principes de la fonction publique et de l'administration, mais beaucoup reste à faire car 19 pays seulement ont signé la Charte et seuls six l'ont ratifiée. Le PNUD a pu entrer en relation avec un certain nombre d'institutions dans le domaine sensible de la lutte contre la corruption, et aidé par exemple l'Union africaine à rédiger une stratégie quinquennale de lutte contre la corruption. D'autres résultats escomptés du programme dans ce domaine ne se sont pas encore concrétisés en raison notamment du fait qu'il est difficile d'obtenir des résultats dans le domaine de l'économie politique et en raison aussi de l'absence d'application effective des interventions prévues.

21. Comme l'Union africaine et d'autres institutions régionales ont les moyens d'accélérer ou au contraire de retarder le développement de l'Afrique, le soutien que le programme régional apporte au développement des capacités dans les domaines de la gouvernance démocratique et politique est tout à fait pertinent. Le PNUD a ainsi soutenu, dès sa création en 2003, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Pendant la période de programmation considérée, le PNUD a dispensé des services consultatifs techniques au groupe du Mécanisme africain d'évaluation par

les pairs, à son secrétariat et aux interlocuteurs nationaux du Mécanisme, ce qui a aidé à porter à 17 le nombre total d'évaluations par pays achevées depuis le lancement du Mécanisme. Mais le PNUD ne s'est pas suffisamment occupé d'un aspect essentiel de son appui à ce mécanisme : le fait que celui-ci suppose que les pays investissent beaucoup de temps et de ressources aux relations concernées, et que si le Mécanisme n'aboutit pas à une valeur ajoutée aux plans de développement existants et aux autres instruments de gouvernance, l'application des programmes d'action nationaux découlant du Mécanisme d'évaluation par les pairs demeurera limitée.

22. Le programme régional a aidé le NEPAD à accomplir plusieurs de ses tâches, mais le soutien apporté par le PNUD tend à être fragmentaire. Le PNUD a pris des mesures pour renforcer le partenariat. Il aide le Parlement panafricain dans son travail de plaider pour la ratification de la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance; cependant, il n'est pas parvenu à beaucoup de résultats intéressants dans ses autres activités avec le Parlement panafricain, qui n'a pas encore établi sa pertinence politique ni défini ses attributions. Le PNUD a également apporté des contributions modestes mais utiles au renforcement de la capacité des enceintes parlementaires sous-régionales de discuter des questions de politique générale. Mais il n'a guère progressé dans une sensibilisation plus grande des populations aux plans et activités des communautés économiques régionales en dépit des intentions définies dans le programme régional. On est encore aux premières phases des résultats, mais le même programme régional a aidé les organisations et structures régionales à défendre le respect de la légalité et les droits de l'homme. Avec l'aide du PNUD, la Commission de l'Union africaine a défini une stratégie des droits de l'homme pour l'Afrique, adoptée en 2011 par l'Union africaine, pour accélérer l'application de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

23. L'une des valeurs essentielles de l'Union africaine, du NEPAD et des communautés économiques régionales n'est autre que l'appropriation et la maîtrise, par les Africains, de l'agenda de la gouvernance du continent. Pour maîtriser le contrôle de cet agenda, l'Afrique doit renforcer sa base de connaissances. Le programme régional a apporté des contributions positives à la codification et à l'échange de bonnes pratiques de gouvernance en Afrique, par exemple en soutenant le Forum sur la gouvernance en Afrique sur « la démocratie, les élections et la gestion de la diversité en Afrique », qui reprend le thème principal du troisième Rapport sur la gouvernance en Afrique. Le PNUD a également aidé à établir l'Institut africain de la gouvernance, mais la création de capacités de cet institut a été retardée en raison de problèmes de financement.

24. Les résultats de certaines des interventions, dans ce domaine essentiel, paraissent être durables. Le NEPAD et l'Union africaine dirigent bien, en se l'appropriant, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, et même si l'application des plans nationaux est lente, ce mécanisme restera sans doute une initiative du continent africain pour l'avenir prévisible. Mais d'autres résultats sont plus fragiles. Un problème, pour assurer la pérennité des résultats dans le travail avec la Commission de l'Union africaine et avec les communautés économiques régionales, tient au manque de capacités dans les organisations, mal préparées pour absorber l'aide fournie. En outre, on n'a pas assez réfléchi aux stratégies de sortie.

Prévention des conflits, consolidation de la paix et relèvement

25. Le programme régional, sensible à la nécessité où se trouve la Commission de l'Union africaine de pouvoir répondre aux conflits, de pouvoir les gérer, aide à réaliser l'agenda de l'Union africaine pour la paix et la sécurité. Le PNUD a également aidé à renforcer les capacités des institutions régionales et sous-régionales de gérer et réduire la prolifération des armes légères et de petit calibre. Le soutien au renforcement des capacités de réduction du risque de catastrophe est conforme à la Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes.

26. Certains résultats ont été obtenus dans l'amélioration de la capacité du Département de la paix et de la sécurité de l'Union africaine, mais ce département n'a pas encore les capacités complètes nécessaires et il manque d'effectifs de façon chronique. L'aide apportée par le PNUD pour mettre en œuvre l'Architecture de la paix et de la sécurité de l'Union africaine commence à donner des résultats. Le programme régional a ainsi permis à l'Union africaine d'appliquer concrètement certains aspects de la politique africaine commune de défense et de sécurité – par exemple la Stratégie de l'Union africaine sur le contrôle de la prolifération, de la circulation et du trafic illicites des armes légères et de petit calibre, adoptée lors d'une réunion d'experts des États Membres en septembre 2011 – mais l'application de cette stratégie est plus lente que prévu. Au niveau sous-régional, le programme régional parvient à améliorer les capacités de contrôle du trafic des armes légères et de petit calibre. Ces activités étant encore trop récentes, on ne peut faire état que de progrès limités dans la réalisation des objectifs escomptés, qui sont ambitieux. Les formalités existant dans les communautés économiques régionales ont également retardé l'application de cette stratégie. Néanmoins, il existe des éléments positifs dans le travail ainsi amorcé qui pourraient se prolonger dans l'avenir. Le programme régional a aidé l'Union africaine à élaborer une stratégie de gestion des frontières, mais n'est pas parvenu à obtenir une mise en vigueur effective des accords internationaux pour la gestion et le contrôle du commerce transfrontière des armes. Le PNUD a aidé deux communautés économiques régionales à élaborer, dans une situation d'après conflit, des principes régionaux pour l'application des résolutions S/RES/1325 (2000) et S/RES/1820 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

27. Des changements parmi les donateurs et des contraintes de capacités au sein du Département de la paix et de la sécurité de l'Union africaine figurent parmi les facteurs qui expliquent la médiocrité des résultats obtenus. Le PNUD n'est pas parvenu à assurer la cohérence des mécanismes de financement de l'agenda de l'Union africaine pour la paix et la sécurité, ce qui est pourtant l'un des résultats escomptés du programme.

28. Pour ce qui est de la durabilité dans ce domaine essentiel, alors que le PNUD a aidé à réaliser l'agenda de l'Union africaine pour la paix et la sécurité, notamment dans le domaine du contrôle des armes légères et de petit calibre, son rôle futur, parmi les partenaires de l'Union africaine dans ce domaine, reste mal précisé. Les travaux relatifs à la prévention des catastrophes n'ont fait que commencer, et il est trop tôt encore pour en évaluer l'efficacité ou la pérennité.

Énergie, environnement et développement durable

29. L'Afrique a considérablement amélioré son développement économique ces dernières années, mais les progrès sont toujours compromis par des difficultés d'accès à l'énergie de façon durable, la déperdition persistante et dans certains cas

de plus en plus grave des écosystèmes, et les effets négatifs du changement climatique. Dans ce contexte, l'action menée par le PNUD pour introduire systématiquement l'énergie, l'environnement et le changement climatique dans le processus de développement du continent aborde des problèmes mondiaux, régionaux et nationaux nouveaux.

30. Le PNUD s'est appuyé sur les bases déjà posées grâce au programme régional précédent pour aider la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à appliquer son cadre d'élargissement de l'accès à l'énergie et aider les pays membres de cette communauté à appliquer la politique régionale. Le pilotage et le changement d'échelle de modèles de fourniture de services énergétiques décentralisés et gérés localement – les plates-formes multifonctionnelles – ont aidé les populations rurales à avoir accès à l'énergie et ont conduit aussi au développement de programmes nationaux complets de mise en place de ces plates-formes. En matière de renforcement des capacités, le programme régional n'a obtenu que des succès limités dans l'aide apportée aux autres communautés économiques régionales; mais les résultats obtenus dans la région de la CEDEAO suscitent l'intérêt.

31. Le PNUD a aidé les gouvernements africains à participer aux négociations sur le changement climatique en formant plus de 100 négociateurs africains sur cette question. Les résultats de la dix-huitième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), à Doha, donnent à penser que la participation de l'Afrique aux négociations internationales sur le changement climatique aide à déterminer l'orientation future de la gouvernance mondiale du changement climatique. Le PNUD a aidé la Communauté de l'Afrique de l'Est et la SADC à rédiger des documents exprimant la position de ces sous-régions à la Conférence Rio+20. Le PNUD a également fait un travail préparatoire pour assurer une plus grande participation des pays africains aux mécanismes pour un développement propre. Le programme régional a aidé certaines institutions régionales à mieux gérer les ressources naturelles, mais ces interventions ne sont pas intégrées dans une stratégie globale cohérente.

32. Pour assurer la durabilité des interventions dans ce domaine de concentration, les interventions, dans le domaine de l'énergie, ont été institutionnalisées au niveau de la communauté économique régionale ainsi qu'au niveau national, grâce à l'élaboration de politiques facilitatrices. Les gouvernements ont investi dans des programmes de création de plates-formes multifonctionnelles, ce qui est de bon augure pour la durabilité, bien que le problème demeure essentiellement financier. La démarche de création de capacités adoptée par le programme de l'environnement a posé de bonnes bases de cette durabilité.

33. Parmi les domaines de concentration, l'efficacité des opérations se présente comme un problème transversal. Le taux d'ensemble d'exécution du programme régional n'est pas celui qui était escompté, en raison de graves retards à la mise en route et des incertitudes dans la gestion des centres de services régionaux. La conception du programme et les arrangements de suivi ainsi que les processus et contraintes de capacités, au PNUD et dans les institutions partenaires, compromettent l'efficacité. La reproduction et l'application des enseignements dégagés ont renforcé l'efficacité; par exemple, des conseillers régionaux, travaillant sur les cadres d'accélération des OMD, ont pu tirer parti de l'expérience déjà acquise à ce sujet pour accélérer leur implantation dans de nouveaux pays.

Cependant, les mécanismes de gestion des connaissances demeurent fragiles, ce qui fait que des possibilités d'apprentissage sont perdues.

Positionnement stratégique du programme régional

34. Toutes les initiatives du programme régional ont des composantes régionales, au moins dans leur conception, ce qui justifie une intervention au niveau régional. De nombreuses initiatives abordent des questions qui sont en effet plus indiquées pour un traitement au niveau régional et comprennent un puissant élément de partage régional des connaissances. Certains projets sont essentiellement des programmes plurinationaux dont les composantes peuvent au contraire être réalisées au niveau des programmes de pays.

35. Le programme régional a produit et partagé des connaissances par un certain nombre de publications vedettes, et notamment le *Rapport sur le développement humain en Afrique 2012*, utilisées par les acteurs les plus divers. Pour faciliter cet échange de connaissances, le programme régional a également organisé des conférences, des ateliers et des séminaires et y a participé. Il est bien placé pour continuer à contribuer à la production régionale de connaissances reposant sur l'expérience acquise par le PNUD en Afrique et pour gérer ces connaissances afin de faciliter les opérations du PNUD dans ce continent, mais ce potentiel n'est que partiellement concrétisé.

36. Les bureaux de pays et les partenaires régionaux et nationaux apprécient à leur juste valeur les services consultatifs techniques fournis par les centres de services régionaux; ces services sont pour l'essentiel considérés comme de bonne qualité et d'un coût raisonnable et comme contribuant aux résultats de développement, bien que cela soit difficile à mesurer. Cependant, ces services sont inégalement répartis entre les pays, parfois sans justification précise, et certains conseillers ou experts sont perçus comme comprenant mal la situation régionale ou nationale ou comme n'ayant pas une expérience suffisante.

37. Le programme régional regroupe le programme mondial au niveau des centres de services régionaux, et les deux programmes apportent les contributions destinées à donner des résultats au niveau des pays. L'ampleur de cette coopération entre les deux programmes et la réalisation possible de synergies varient selon le thème et le type de projet régional. Le programme régional, de même, est en interaction avec les programmes de pays, auxquels il apporte des impulsions qui se retrouvent dans ces programmes. Les interventions du programme régional au niveau des pays qui sont coordonnées avec les initiatives du programme de pays donnent bien sûr de meilleurs résultats, tandis que quand cette coordination est fragile les résultats le sont également.

38. Le programme régional a été attentif aux questions nouvelles et a appliqué une série d'initiatives stratégiques complémentaires; par exemple, la sécurité alimentaire, qui n'était pas mentionnée dans le descriptif du programme régional, est un de ces thèmes qui reviennent souvent. Dans cinq pays, l'OMD 1, et en particulier la sécurité alimentaire, est bien la principale visée des cadres d'accélération de la réalisation des OMD. Le *Rapport sur le développement humain en Afrique 2012* reprend ce thème, et l'action menée pour l'emploi des jeunes a également mis l'accent sur la sécurité alimentaire. Cependant, les résultats obtenus dans ces nouveaux domaines de convergence ne sont pas publiés comme il conviendrait.

39. Dans l'optique de l'intégration grandissante de l'Afrique, le programme régional du PNUD est bien placé pour coopérer avec l'Union africaine et les communautés économiques régionales; cependant, il n'y a pas de stratégie globale pour cette relation. Le PNUD soutient l'Union africaine dans le Cadre de coopération Nations Unies-Union africaine 2006 pour le programme décennal de création de capacités à l'Union africaine. Les organismes des Nations Unies soutiennent l'Union africaine et cet appui est coordonné par un mécanisme de coordination régional, dans lequel le PNUD peut réunir le groupe s'occupant de la gouvernance. Le PNUD a établi un bureau de liaison PNUD-Union africaine qui coordonne les activités avec l'Union africaine et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. Les relations avec les autres institutions régionales, notamment les communautés économiques régionales, en revanche, ne sont pas régies par des accords ou cadres institutionnels similaires qui fixeraient les règles d'engagement ou les domaines d'appui demandés par l'institution dans son ensemble.

40. Le descriptif du programme régional et les projets qui le composent reconnaissent l'intérêt potentiel des liaisons interdisciplinaires, mais si celles-ci étaient en trop grand nombre une certaine confusion s'introduirait dans les résultats. Ce travail interdisciplinaire a pourtant donné des résultats. Par exemple, s'agissant du VIH et du sida, de l'environnement et de l'égalité des sexes, des équipes ont collaboré et intégré ce dernier et le thème du VIH dans les études d'impact environnemental. Mais de telles initiatives restent le fait surtout d'initiatives individuelles, car les mécanismes formels propres à encourager une démarche interdisciplinaire pour répondre aux problèmes multidimensionnels de développement sont inadéquats.

41. Le programme régional tire parti de la présence locale du PNUD dans sa collaboration avec les autres partenaires et de la réputation du PNUD due à sa neutralité, puisqu'il peut organiser et coordonner des interventions au niveau régional.

Questions et stratégies transversales

42. Le programme régional tient compte, dans les domaines de concentration, de la question de l'égalité des sexes. Cette égalité figure en bonne place dans la conception des projets et des programmes. L'évaluation du programme régional précédent avait amené à constater que l'intégration dans le programme des considérations relatives à l'égalité des sexes était restée très modeste. À partir des indications actuellement disponibles, le programme régional actuel a comblé de façon appréciable cette lacune, mais le degré de transversalisation de la problématique de l'égalité des sexes varie d'un projet à un autre.

43. Le renforcement des capacités est la base de bon nombre d'interventions du programme régional, mais l'adoption d'une démarche fondée sur ce principe ne va pas sans difficultés en raison des différences d'interprétation de la notion parmi les différents acteurs. Sans que cela soit expressément précisé, le programme régional soutient les efforts déployés pour systématiser une démarche Sud-Sud conformément au plan stratégique du PNUD (2008-2013).

IV. Conclusions

44. Conclusion 1 : le programme régional, répondant à des problèmes de développement qui se posent sans cesse dans la région vaste et diverse de l'Afrique subsaharienne, s'est avéré particulièrement pertinent. Il a également été attentif aux questions nouvelles et a appliqué une série d'initiatives complémentaires et potentiellement stratégiques.

45. Le programme régional pour l'Afrique était conçu pour tenter de résoudre des problèmes, liés entre eux, de la réduction de la pauvreté et de la gouvernance, l'accent étant mis spécialement sur l'intégration régionale. La principale composante du programme, la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD, a cherché à renforcer les stratégies régionales, sous-régionales et nationales pour une croissance favorable aux pauvres et une réduction des inégalités entre hommes et femmes tout en encourageant une mondialisation inclusive, l'intégration régionale et le développement du secteur privé. La deuxième composante du programme a cherché à favoriser la consolidation de la gouvernance démocratique et participative, en travaillant non seulement à dégager les résultats qui sont réalisés au niveau des pays, par exemple des élections, mais également en soutenant l'accélération du rythme de l'intégration régionale et sous-régionale. Les initiatives du programme régional dans les domaines de la prévention des crises et du relèvement, de l'énergie, de l'environnement et du développement durable, ont également complété les efforts déployés pour améliorer la gouvernance et réaliser les OMD.

46. Le programme régional a cherché à répondre à des problèmes qui n'étaient pas initialement formulés dans le descriptif du programme régional, comme la sécurité alimentaire, que le programme a abordé par des initiatives complémentaires telles que le *Rapport sur le développement en Afrique 2012*, les cadres d'accélération de la réalisation des OMD relatifs à la sécurité alimentaire, la promotion des chaînes de valeur agroalimentaires par le canal de l'Initiative africaine pour les marchés inclusifs, et une aide à l'emploi des jeunes. L'accès à l'énergie, par le biais des plates-formes multifonctionnelles, a également aidé à améliorer la sécurité alimentaire, et c'est peut-être le cas des premiers travaux sur l'atténuation des risques de catastrophe. La jeunesse est également un autre thème qui figure dans plusieurs initiatives. La pertinence de ce thème est démontrée dans les *Perspectives économiques en Afrique 2012*, qui ont retenu comme thème principal la promotion de l'emploi des jeunes. Le programme régional a contribué à l'emploi des jeunes par un projet centré sur ce thème dans son portefeuille de projets sur la réduction de la pauvreté, ainsi que par des activités relevant du projet sur l'énergie; il a également contribué à l'autonomisation des jeunes dans le portefeuille de projets relatif à la gouvernance.

47. Conclusion 2 : étant donné la place grandissante faite à l'intégration du continent africain et les espérances qui s'attachent à cette intégration régionale pour un soutien à une croissance inclusive, et une accélération et une préservation du développement humain, le programme régional a travaillé avec l'Union africaine et avec les communautés économiques régionales de façon appropriée. Plusieurs de ces institutions ont des capacités qui restent faibles, ce qui appelle une action à long terme de renforcement des capacités. Mais la place trop grande faite par le programme régional à des interventions à court terme se révèle, dans ce domaine, inadéquate.

48. Comme on l'avait déjà noté dans *l'Évaluation du PNUD du deuxième cadre de coopération régionale pour l'Afrique, 2002-2006*, le travail accompli avec les institutions régionales et par le canal de celles-ci en tant que partenaires, est un modèle efficace pour dégager des synergies entre partenaires et pays dans la région. Le programme régional a pu ainsi coopérer avec l'Union africaine pour promouvoir des cadres normatifs tels que la Stratégie pour les droits de l'homme en Afrique et la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance. Le programme régional a également pu seconder la réalisation de dispositifs à l'échelle du continent tels que le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, ou encore le pilotage d'indicateurs harmonisés pour les systèmes de gestion de l'information sur la main-d'œuvre.

49. Le travail accompli avec les communautés économiques régionales a été mutuellement avantageux : le PNUD a pu coopérer avec les communautés économiques régionales sur des questions qui se révèlent difficiles au niveau des pays, et les communautés économiques régionales ont profité de la présence du PNUD dans ces pays pour soutenir les initiatives régionales. Pour le PNUD, les communautés économiques régionales ont également été un mécanisme permettant d'aborder des questions intéressant plusieurs pays, et cela a facilité la coopération avec des pays qui sont déjà habitués à travailler ensemble. En outre, l'engagement, au niveau des communautés économiques régionales, a facilité le partage des données d'expérience entre différents groupements sous-régionaux et pas simplement entre pays. Par exemple, l'expérience acquise par la CEDEAO s'agissant de la promotion de l'accès à l'énergie a suscité l'intérêt de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, qui envisage de coopérer avec le PNUD sur les questions énergétiques.

50. Les relations avec les communautés économiques régionales ont été inégales dans les divers éléments du programme, cependant. Comme cela avait déjà été consigné dans l'examen technique et de gestion, nulle part, dans la documentation communiquée à l'équipe d'évaluation, on ne trouve l'indice d'une analyse stratégique systématique des nombreux organes continentaux, régionaux et sous-régionaux dont les attributions se recoupent, et le PNUD ne semble pas non plus disposer d'une stratégie précise dans ses relations avec ces institutions et avec certaines institutions plutôt qu'avec d'autres. Alors que des mécanismes de coordination tels que le Mécanisme de coordination régionale des Nations Unies et le Bureau de liaison PNUD-Union africaine, à Addis-Abeba, ont facilité les relations avec l'Union africaine, la coordination avec les communautés économiques régionales a été souvent au coup par coup. Le PNUD a établi des relations avec les communautés économiques régionales sur une base sectorielle : par exemple, l'équipe de la lutte contre le VIH est entrée en relation avec la direction du service qui s'occupe de la santé, et l'équipe énergétique est aussi entrée en relation avec la direction ou le groupe responsable de l'équipement ou de l'énergie. Mais il n'y pas, pour chaque communauté économique régionale, d'interlocuteur dans les centres de services régionaux, et personne ne semble avoir une compréhension exhaustive de ce que fait le PNUD avec une communauté économique régionale particulière. En outre, plusieurs de ces institutions ont une capacité encore très faible, ce qui appelle un engagement à long terme de renforcement des capacités. La dépendance du programme régional à l'égard d'interventions à court terme se révèle inadéquate dans ce domaine, en particulier en l'absence d'un plan stratégique à plus long terme. Comme le soutien apporté à l'intégration régionale est un élément central du

programme régional, une démarche plus nettement stratégique et cohérente paraît souhaitable.

51. Conclusion 3 : le programme régional, pour l'essentiel, s'est positionné de façon appropriée au sein du PNUD, et a concentré son action sur les problèmes ayant des dimensions régionales. Le programme régional a collaboré avec les programmes de pays pour obtenir des résultats de développement. Là où la coordination avec les programmes de pays a été faible, les résultats ont été médiocres et la valeur ajoutée du programme régional est donc incertaine. Les démarches synthétiques, tirant parti de la capacité du programme régional de travailler avec des institutions régionales et de la présence de programmes de pays au niveau national, ont été particulièrement efficaces.

52. La plupart des initiatives du programme régional ont une forte dimension régionale, par l'appui apporté aux institutions régionales pour les aider à développer des cadres régionaux et appliquer des programmes conçus pour résoudre les problèmes qui intéressent plusieurs pays à la fois. Le programme régional a apporté une impulsion qui a permis aux programmes de pays de progresser. Par exemple, dans le cas du Kenya, des études opportunes et riches d'information ont aidé le gouvernement à prendre des mesures pour améliorer l'emploi des jeunes; dans le cas de la République centrafricaine, l'aide à la rédaction du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté et du Cadre d'accélération de la réalisation des OMD a aidé le bureau du PNUD dans ce pays à préconiser des stratégies de développement favorables aux pauvres. Les liens entre les interventions régionales et nationales ont pris des formes diverses. Par exemple, le programme régional d'emploi des jeunes a aidé et dans certains cas directement appliqué des projets de création d'emplois pour les jeunes au niveau national, tandis que l'Initiative africaine pour les marchés inclusifs était conçue pour concourir à des projets existants ou nouveaux du secteur privé au niveau national. Dans le cas des projets d'emploi des jeunes mis en œuvre directement, certains acteurs n'ont pas vu l'intérêt que ces projets soient gérés par un projet régional. Là où les initiatives régionales ont été mal intégrées dans les programmes de pays, les résultats ont été négligeables. Dans le cas du programme de l'agroentreprise, par exemple, les participants à une action régionale de formation ne disposaient pas de structure d'appui pour les aider à appliquer leurs connaissances nouvelles une fois rentrés dans leur pays. Le travail sur l'énergie en Afrique de l'Ouest, qui était mené au niveau de la communauté économique régionale, la CEDEAO, pour renforcer les politiques et les cadres régionaux au niveau national par un appui à des groupes nationaux multisectoriels et au niveau de la communauté, par l'application des plates-formes multifonctionnelles, a été très efficace dans cette région.

53. Conclusion 4 : le programme régional a collaboré avec le programme mondial. Le degré et les formes de l'intégration entre les appuis apportés par le programme mondial et par le programme régional ont été très variables. Les deux programmes ont apporté un appui consultatif technique aux programmes de pays. L'intérêt d'avoir deux structures parallèles n'est pas très clair du point de vue de l'efficacité de l'appui apporté.

54. S'agissant de l'appui consultatif technique aux programmes de pays, dans de nombreux cas, des conseillers du programme mondial et du programme régional ont collaboré en se partageant les attributions. Dans le domaine des OMD, par exemple, le programme mondial a fourni des outils pour la mise au point du Cadre

d'accélération de la réalisation des OMD et il a financé certains des conseillers inclus dans les équipes de spécialistes régionaux de la pauvreté, qui ont également facilité l'application de ce cadre au niveau du pays, aux côtés des conseillers des OMD financés par le programme régional au Centre de services régional et des conseillers économiques dans les bureaux de pays. Mais du point de vue de l'efficacité et de la responsabilisation, l'intérêt de cette structure d'appui parallèle, le programme mondial et le programme régional fournissant directement des services au niveau du pays, n'apparaît pas clairement (par opposition à une structure verticale, la structure mondiale du PNUD soutenant la structure régionale qui à son tour soutient les programmes de pays du PNUD ainsi que des institutions régionales). La collaboration entre les deux programmes a souvent été le fait d'initiatives individuelles plutôt que de stratégies précises, comme le montre la grande disparité du degré et des formes de collaboration entre les domaines de concentration. La répartition inégale, et en partie inexplicée, des services d'appui entre les bureaux de pays bénéficiaires trahit l'absence d'une réflexion stratégique sur la répartition des services. Les structures parallèles du programme mondial et du programme régional ont peut-être parfois retardé une allocation stratégique de ressources limitées de services entre les pays.

55. Conclusion 5 : le programme régional était conçu compte tenu des priorités générales du PNUD en tant qu'organisation, mettait l'accent sur des valeurs normatives et examinait les questions sensibles, en particulier les questions de la problématique hommes-femmes. La démarche double, consistant à avoir un projet relatif à l'égalité des sexes d'une part et à intégrer l'égalité des sexes dans les autres projets, avait pour effet que l'égalité des sexes demeurait bien visible dans le programme régional, quoique à des degrés différents dans les diverses interventions. La capacité limitée de s'occuper de l'égalité des sexes dans les bureaux de pays, compromet les efforts du programme régional, et il en va de même des contraintes relatives aux capacités des équipes régionales spécialistes de cette question.

56. Le programme régional a pu défendre les valeurs propres aux Nations Unies, en s'engageant avec des partenaires au niveau régional sur des questions qui peuvent être difficiles à traiter au niveau des pays, telles que la lutte contre la corruption, la prévention de l'infection par le VIH et du sida, et l'égalité des sexes. La question de l'égalité entre les sexes est inextricablement liée au développement social, économique et politique de l'Afrique, tout en étant une question de droits fondamentaux. Le programme régional a donné de bons exemples de l'intégration de l'égalité des sexes dans son activité. La transversalisation de cette question et de celle du sida dans les études d'impact sur l'environnement, l'intégration de la problématique hommes-femmes dans l'analyse économique, les initiatives régionales pour venir à bout de la violence sexiste, la mise en place d'une capacité statistique sexospécifique et l'intégration de l'égalité des sexes dans la lutte contre le changement climatique, sont autant d'exemples qui ont été examinés dans la présente évaluation.

57. Cependant, le programme régional ne pourra réaliser les résultats au niveau des pays que s'il existe des interlocuteurs capables pour la question de l'égalité des sexes, et si les responsables des bureaux de pays sont vraiment désireux de promouvoir l'égalité des sexes. Des lacunes, au niveau du bureau de pays, dans l'ensemble des moyens propres à assurer l'égalité des sexes ont été notées dans les évaluations de divers programmes de pays du PNUD. Le programme régional,

même si ses intentions déclarées s'agissant de l'égalité des sexes sont bonnes, n'affecte pas de ressources humaines à la hauteur de ses objectifs, ressources qui sont nécessaires pour remédier à la faible capacité des bureaux de pays de traiter la question de la rationalisation de la question de l'égalité des sexes.

58. Conclusion 6 : le lancement tardif de plusieurs initiatives et le caractère fragmentaire de certaines interventions expliquent la lenteur des progrès accomplis dans la réalisation des résultats escomptés du programme régional. L'étroitesse du calendrier des interventions n'est pas compatible avec les besoins à long terme de renforcement des capacités des institutions régionales. Le programme a néanmoins apporté d'utiles contributions aux résultats escomptés, en particulier dans le cas de certaines initiatives à moyen terme.

59. Le retard pris dans le lancement de plusieurs initiatives du programme régional jusqu'à la fin de 2009 ou 2010 explique la lenteur de l'obtention des résultats escomptés. Ces retards sont dus en partie à l'insuffisance des consultations avec les différents acteurs durant la définition du programme régional, ce qui a allongé la phase de consultation pour chaque initiative, et ces retards ont été compliqués dans certains cas par des retards intervenus dans le recrutement. Certains projets tels que l'aide aux négociations sur les contrats et le développement de l'agroentreprise, projets lancés dans le programme précédent ou au début de l'actuel programme, ont souffert d'un contrôle insuffisant et ont abouti à très peu de résultats. D'autres initiatives, malgré le temps encore très bref écoulé depuis leur lancement, ont apporté des contributions importantes. Par exemple, le projet régional sur le VIH et le sida a posé de bonnes bases pour un renforcement des interventions régionales concernant l'infection par le VIH et le sida, et pour l'élimination des lois discriminatoires qui retardent l'accès aux traitements, aux soins et à l'aide. La mise en œuvre d'initiatives relatives à la sécurité humaine, qui ont commencé tardivement, a pourtant donné certains résultats sur lesquels le prochain programme régional pourra s'appuyer. Les initiatives qui s'appuient sur des interventions antérieures inscrites dans le programme régional précédent (RCF 2002-2007), par exemple le soutien aux initiatives dans le domaine de l'énergie en Afrique de l'Ouest, aux stratégies de réduction de la pauvreté inspirées par les OMD, au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et au NEPAD, ont utilement contribué aux résultats escomptés.

60. Conclusion 7 : l'absence d'un cadre bien précis du programme, la faiblesse des communications, ainsi que l'insuffisance du suivi, de l'évaluation et de la rédaction des rapports n'ont pas rendu service au PNUD car les résultats du programme régional n'ont pas été consignés avec précision, partagés, signalés ou diffusés.

61. Le cadre actuel du programme et les cadres définissant les résultats escomptés des projets tentent de tenir compte de situations complexes où les interventions dans un domaine contribuent à des résultats dans un autre. Cette démarche peut être théoriquement valable mais en pratique elle aboutit à un document très malaisé à consulter. Le cadre résultant, qui définit 17 résultats dont plusieurs se recoupent sur le fond, et qui définit aussi des éléments de programme contribuant à plusieurs résultats à la fois, est difficile à utiliser comme moyen de communication stratégique. En outre, l'établissement de rapports portant sur des résultats multiples a non seulement été faible, mais il n'a pas pu obtenir les synergies ou la convergence des activités sur plusieurs questions nouvelles essentielles.

62. Les résultats ont été publiés de façon parcellaire et il s'agit essentiellement de listes d'activités réalisées, avec très peu d'informations sur les liens entre les résultats des activités et les situations résultantes escomptées. Les indicateurs figurant dans le cadre de résultats originel, qui présentent souvent des incohérences dans les dates de référence et les cibles visées, ont très peu été utilisés pour suivre les progrès réalisés. Les évaluations des projets ont permis certaines appréciations utiles des contributions des projets aux résultats mais ces évaluations ne sont pas disponibles pour l'ensemble des domaines du programme. L'unique évaluation des résultats, qui devait porter sur tous les éléments du programme, n'a pas permis de dégager un bilan approfondi des progrès par rapport à l'une quelconque des situations résultantes escomptées.

63. En conséquence, les résultats du programme ne sont pas diffusés avec précision, ni dans le rapport annuel, interne, axé sur les résultats, ni sur le site Internet, externe, du PNUD, de sorte que les réalisations du PNUD au niveau régional ne sont pas aussi visibles qu'elles pourraient l'être. Cela affaiblit l'exercice de reddition de comptes et pourrait compromettre l'image du PNUD comme partenaire crédible aux yeux des donateurs ou d'autres acteurs.

64. Conclusion 8 : en raison de la faiblesse du suivi, de l'apprentissage, de la gestion des connaissances et de la communication, le potentiel du programme régional et des centres de services régionaux qui auraient pu devenir des pôles régionaux de connaissances, n'est que partiellement réalisé.

65. Le programme régional du PNUD a produit plusieurs publications de qualité, comme le *Rapport sur le développement humain en Afrique 2012*, et il a collaboré avec d'autres organisations à d'autres publications comme les rapports sur les progrès de la réalisation des OMD en Afrique ou encore les *Perspectives économiques en Afrique*. Les équipes régionales ont contribué à des publications mondiales telles que *Intégration régionale et développement humain : une voie pour l'Afrique* et *Trade and Human Development: A Practical Guide to Mainstreaming Trade*. Des équipes régionales ont également publié un grand nombre de recherches et de documents de politique, de dossiers et de directives dont la diffusion a été inégale. En outre, des équipes régionales ont prélevé des connaissances et des données d'expérience émanant d'un pays pour soutenir des activités et un plaidoyer dans d'autres pays, par exemple par l'application du Cadre d'accélération de la réalisation des OMD et des plates-formes multifonctionnelles. Le programme régional a fait appel à des spécialistes du programme mondial et à son tour a produit des connaissances qui sont partagées à l'échelle mondiale. Par exemple, dans le cas du VIH et du sida, il a puisé dans des connaissances acquises à l'échelon mondial pour conseiller les pays de la SADC sur l'utilisation des dispositions de l'accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) pour avoir accès à des approvisionnements durables de médicaments à faible coût. Le programme régional a produit des connaissances sur l'inclusion du problème du VIH et de l'égalité des sexes dans les études d'impact sur l'environnement, et cette expérience a été partagée à l'échelle mondiale en vue d'une application dans d'autres régions. Cependant, bien souvent, les connaissances et les données d'expérience restent cantonnées aux individus, car les mécanismes qui encourageraient l'échange de connaissances et de données d'expérience et permettraient de suivre les résultats de l'aide régionale aux bureaux de pays et aux programmes de pays afin de renforcer l'analyse des enseignements dégagés, demeurent fragiles.

V. Recommandations

66. **Recommandation 1**: le programme régional devrait continuer à concentrer ses interventions là où la démarche régionale permet la valeur ajoutée la plus grande. La priorité doit aller à des initiatives stratégiques, entreprises en consultation avec d'autres organismes des Nations Unies, qui renforcent la capacité des institutions régionales et les aident à appliquer leurs choix prioritaires. Dans le cas des programmes multinationaux, le programme régional devrait se concentrer surtout sur la fourniture de connaissances spécialisées, la facilitation des échanges entre pays et la gestion des connaissances, tandis que le programme de pays appliquerait les activités nationales ou sous-nationales. Là où il est indiqué, au programme régional, d'appliquer des activités au niveau du pays, cela devra être fait en collaboration avec les bureaux de pays, afin d'intégrer ces activités, le moment venu, dans les programmes des pays.

67. Étant donné ses ressources limitées, le programme régional devrait continuer à concentrer ses interventions là où la démarche régionale apporte la valeur ajoutée la plus notable. Le programme régional devrait, en consultation avec d'autres organismes des Nations Unies, réaliser en priorité les initiatives stratégiques qui aident les institutions régionales à développer et appliquer leurs propres choix prioritaires, leurs politiques et leurs programmes (un exemple parmi beaucoup d'autres est le travail de l'actuel programme à l'appui de la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance) et rechercher un plaidoyer de haut niveau dans la solution de questions qui intéressent la région (c'est le cas du *Rapport sur le développement en Afrique*). Le programme régional pourrait compléter ces initiatives par des interventions au niveau des pays pour aider les États Membres à appliquer ces activités régionales. Par exemple, dans le programme actuel, s'agissant du sida, le programme régional a travaillé avec la SADC au niveau régional, et avec les États Membres au niveau des pays, à des activités tendant à répondre à des problèmes précis déjà repérés avec la SADC. Comme seconde priorité, le programme régional devrait examiner les questions qui préoccupent plusieurs pays à la fois, quand une démarche régionale permet de dégager des avantages plus grands qu'une démarche limitée à un pays. Cela pourrait inclure par exemple la fourniture de services consultatifs techniques spécialisés que demandent plusieurs pays en même temps (par exemple, le pôle de Dakar dans l'actuel programme) ou les initiatives qui visent certaines questions transfrontières s'agissant par exemple de la gestion des ressources naturelles.

68. Dans le cas des programmes plurinationaux, généralement, le rôle premier du programme régional devrait être de fournir des connaissances spécialisées et des directives techniques, faciliter la gestion des connaissances notamment en facilitant leur échange entre pays, et suivre les progrès réalisés sur des thèmes précis relatifs à l'intervention en question et dans la codification et le partage des enseignements dégagés, tandis que les programmes de pays réaliseraient des activités aux niveaux national ou sous-national. Par exemple, une activité future du programme régional sur l'emploi des jeunes pourrait se concentrer sur des programmes régionaux (comme c'est le cas dans l'actuel programme mené avec la CEDEAO sur la définition d'un plan d'action pour l'emploi des jeunes) et se concentrer sur des échanges de données d'expérience entre pays dans la promotion de l'emploi des jeunes, en laissant les initiatives locales de promotion de l'emploi aux programmes

de pays. Il peut exister des cas où il est indiqué, pour le programme régional, de soutenir directement des activités au niveau des pays, par exemple le pilotage d'une nouvelle activité ou une démarche qui n'aurait pas encore été intégrée dans les programmes de pays. De telles activités au niveau des pays devraient être réalisées en étroite coopération avec les bureaux de pays, en vue de les intégrer dans les programmes de pays le moment venu.

69. Recommandation 2 : le Bureau régional pour l'Afrique devrait élaborer une stratégie axée sur les résultats dans son travail avec les institutions régionales.

70. S'appuyant sur les analyses effectuées à l'occasion de diverses interventions régionales dans le cadre de l'actuel programme régional, ou par des partenaires, le Bureau régional pour l'Afrique devrait réaliser une analyse systématique, à long terme, des institutions régionales pour déterminer leurs atouts, leurs lacunes et les possibilités de travailler avec le PNUD, ainsi qu'un examen plus approfondi des résultats obtenus et des enseignements dégagés grâce au travail du PNUD jusqu'à présent avec les institutions régionales. Sur cette base, le Bureau régional pour l'Afrique devrait élaborer une stratégie de coopération avec les institutions régionales, comprenant notamment des mécanismes de consultation systématique entre le PNUD et les institutions régionales et entre les services du PNUD qui s'occupent d'une même institution. Ce cadre de coopération devrait être à la fois axé sur les résultats et flexible, et permettre au programme régional d'intervenir rapidement quand des occasions s'offrent de renforcer une institution régionale sans perdre de vue les situations résultantes recherchées par de telles interventions.

71. Recommandation 3 : le programme et les projets régionaux devraient être conçus d'emblée en consultation avec les différents acteurs, en particulier l'Union africaine et les communautés économiques régionales, et dans la mesure du possible avec les gouvernements et les bureaux de pays pour assurer une bonne appropriation de ces projets.

72. Étant donné les difficultés que rencontre le programme régional pendant les premières années de la période de programmation, du fait en partie du caractère insuffisant des consultations avec les autres acteurs pendant la conception du programme et de certaines initiatives, le Bureau régional pour l'Afrique devrait définir une stratégie de mise en place du prochain programme régional et des projets qui le constitueront, prévoyant une consultation adéquate avec les acteurs régionaux et nationaux afin d'assurer une appropriation de ces projets et encourager un travail continu, durable, dans les domaines stratégiques. Outre ces consultations avec les partenaires, le Bureau régional devrait faire participer le personnel du PNUD, notamment les conseillers régionaux et les autres membres de l'équipe du Centre de services régional ainsi que les équipes des bureaux de pays à la formulation du programme afin de renforcer l'appropriation interne de celui-ci, faciliter un démarrage plus efficace, et repérer d'emblée le potentiel de collaboration entre les divers spécialistes pendant l'exécution du nouveau programme.

73. Recommandation 4 : pour ce qui est des initiatives et projets stratégiques, le programme régional devrait mieux cibler son action et faire figurer, dans le descriptif, un nombre limité de situations résultantes et de produits. En outre, le Bureau régional pour l'Afrique pourrait envisager de retenir un petit nombre de thèmes transversaux unificateurs particulièrement pertinents pour l'Afrique au cours des prochaines années, afin de rationaliser les interventions

et assurer ainsi au programme une plus grande cohérence et une meilleure visibilité.

74. Lors de l'élaboration du programme régional et des initiatives stratégiques qui le composent, le Bureau régional pour l'Afrique devrait, comme c'est déjà recommandé dans l'*Évaluation du PNUD du deuxième cadre de coopération régionale pour l'Afrique, 2002-2006*, définir un petit nombre de situations résultantes et de produits. Cela améliorerait les perspectives et faciliterait l'établissement d'un ordre de priorités entre les diverses interventions. Cela faciliterait aussi le suivi, l'acquisition de connaissances, leur gestion et la diffusion des résultats du programme. En même temps, le Bureau régional pourrait envisager de choisir un petit nombre de thèmes transversaux unificateurs particulièrement pertinents pour l'Afrique, qui seraient rationalisés par des interventions dans les différents domaines de concentration. Le choix et la rationalisation d'un petit nombre de thèmes transversaux assurera au programme une plus grande cohérence et une meilleure visibilité. Cela facilitera aussi un échange fécond d'idées et assurera une collaboration entre les différents spécialistes. Le nouveau programme régional devrait inclure un cadre de suivi et d'évaluation muni d'indicateurs précis et de critères de référence cohérents ainsi que de cibles et d'un plan pour les évaluations et les initiatives stratégiques.

75. Recommandation 5 : en ce qui concerne les services techniques et consultatifs, les bureaux du PNUD s'occupant de politique générale et le Bureau régional pour l'Afrique devraient donner aux bureaux de pays une stratégie cohérente de fourniture de l'ensemble nécessaire de services consultatifs et techniques régionaux. La direction devrait suivre les effets des services fournis par les conseillers régionaux et prendre des décisions reposant sur la nécessité et l'efficacité de l'appui apporté aux bureaux de pays pour la réalisation des résultats de développement.

76. S'agissant des services techniques et consultatifs, le PNUD et le Bureau régional pour l'Afrique devraient assurer une stratégie intégrée pour la fourniture d'un ensemble nécessaire de services d'appui consultatifs et techniques régionaux aux bureaux de pays pour concourir aux programmes de pays. Les bureaux de pays ont en effet beaucoup besoin d'un soutien technique et étant donné les ressources limitées disponibles à cette fin, il est impératif de bien définir un mécanisme de responsabilisation dans la répartition des services d'appui, dans une perspective stratégique, entre pays et entre domaines techniques. À cette fin, il devrait être bien clair que tous les conseillers régionaux, quelle que soit leur source de financement, rendent compte aux responsables du Centre de services régional. Ceux-ci devraient suivre l'effet des services dispensés par les conseillers régionaux et prendre une décision reposant sur la nécessité et l'efficacité du soutien apporté aux bureaux de pays dans la réalisation des résultats du développement. À plus long terme, le niveau et le type de spécialisation de ces conseillers devraient être adaptés selon le même principe. La direction pourrait également envisager d'étudier le mécanisme de coopération utilisé par le Centre régional pour l'Asie et le Pacifique avec les bureaux de pays qui dépendent de lui.

77. Recommandation 6 : le Bureau régional pour l'Afrique, le Bureau des politiques du développement et le Bureau de la prévention des crises et du relèvement devraient renforcer le contrôle et le suivi effectués par le Centre de

services régional concernant les activités d'acquisition de connaissances, de gestion de celles-ci et leur efficacité.

78. Les centres de services régionaux et le programme régional devraient pouvoir élargir considérablement leur rôle dans la gestion des connaissances. Les équipes du Centre de services régional devraient suivre plus systématiquement les résultats de leurs interventions au niveau des pays. En outre, les équipes régionales peuvent suivre les différentes interventions du programme dans les pays dans les domaines présentant pour la région un intérêt particulier afin de mieux comprendre pourquoi certaines initiatives donnent de bons résultats, et dans quelles situations. Cela permettra aux équipes régionales de mieux adapter leurs services consultatifs et de partager leur analyse et les enseignements dégagés avec les institutions et les pays de la région, tout en contribuant à la production de connaissances aux niveaux régional et mondial.

79. Recommandation 7 : le Bureau régional pour l'Afrique, par le canal du programme régional, devrait améliorer encore la production et la diffusion de connaissances à l'échelle régionale.

80. Pour renforcer encore son rôle dans la gestion des connaissances, le Bureau régional pour l'Afrique et le programme régional devraient aider les projets régionaux et les bureaux de pays à repérer les données d'expérience et les enseignements acquis; celles-ci devraient être analysées et il faudrait trouver le meilleur moyen de diffuser cette information non seulement par des publications mais par d'autres formes de médias tels que les médias sociaux, l'apprentissage en ligne, et au besoin par des vidéoclips. Les connaissances produites devraient être mises en avant et mises à la disposition des sites Internet pertinents du PNUD et être diffusées autant que possible et au besoin en anglais et en français. Les connaissances produites peuvent être conçues de façon à renforcer les synergies du programme et améliorer les messages, par exemple en produisant les *rapports sur le développement humain en Afrique* sur un ou plusieurs thèmes unificateurs du programme et en obtenant le concours d'équipes régionales pertinentes à la conceptualisation et au développement des connaissances produites. Le programme régional devrait suivre la diffusion et l'utilisation des différents produits pour affiner de façon continue sa stratégie de gestion des connaissances.