



**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
5 avril 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 Plan stratégique du PNUD pour 2008-2013

Résumé analytique

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Historique.....	3
III. Conclusions concernant l'action du PNUD.....	4
IV. Conclusions concernant la mise en œuvre du Plan stratégique	9
V. Conclusions	15
VI. Recommandations	19



I. Introduction

1. L'évaluation indépendante du Plan stratégique du PNUD pour 2008-2013 a été initialement inscrite au programme du Bureau de l'évaluation du PNUD, qui a été présenté au Conseil d'administration, lors de sa session annuelle de 2009. Ses objectifs sont les suivants : permettre au PNUD de mieux rendre compte au Conseil d'administration, grâce à une analyse fondée sur les faits et fournir des éléments aux fins de l'élaboration d'un nouveau Plan stratégique du PNUD. L'évaluation ne concerne pas la teneur de l'actuel Plan stratégique, mais porte plutôt sur l'action menée par le PNUD en matière de gestion et de développement au cours des cinq premières années de mise en œuvre du Plan. Pour faciliter la conception et la gestion de l'évaluation, les activités ont été divisées en deux éléments mutuellement liés, chacun d'entre eux faisant l'objet de questions d'évaluation.

2. Il a été d'abord procédé à une évaluation administrative de la mise en œuvre du Plan stratégique par le PNUD, consistant à la répondre à la question ci-après : de quelle efficacité le PNUD a-t-il fait preuve dans la mise en œuvre du plan stratégique pour renforcer la gestion de sa contribution aux résultats en matière de développement? À ce titre, on a évalué l'activité du PNUD en matière de promotion de son mécanisme global de planification stratégique et de mise en œuvre du Plan stratégique à des fins d'administration (priorités, domaines d'intervention et approches) et de renforcement du respect du principe de responsabilité. En deuxième lieu, on a évalué l'action du PNUD dans le domaine du développement en cherchant à répondre à la question ci-après : dans quelle mesure le PNUD a-t-il rempli les objectifs stratégiques exposés dans le Plan pendant la mise en œuvre de celui-ci? L'évaluation est fondée sur les critères ci-après : a) efficacité; b) efficience et c) durabilité. L'évaluation ne cherche pas à déterminer la pertinence du Plan stratégique, car on suppose que tel est effectivement le cas.

3. L'évaluation ne porte pas sur l'appui que le PNUD accorde à la fonction de coordonnateur résident, pour des motifs de faisabilité et d'utilité. En outre, elle ne concerne pas non plus sur l'activité des fonds et programmes associés. Il ne s'agit pas d'une évaluation globale de l'action du PNUD pendant la durée du Plan stratégique, mais plutôt d'analyses visant à déterminer la mesure et la manière dont les principaux engagements énoncés dans le Plan stratégique ont été remplis. L'évaluation examine la manière dont le Plan stratégique est censé influencer l'action du PNUD, puis les contributions du PNUD aux résultats et cherche enfin à établir si ces résultats ont été exécutés efficacement et s'ils seront durables. L'évaluation indépendante a été réalisée parallèlement à l'examen cumulatif de l'exécution du Plan stratégique effectué par l'administration du PNUD. Elle repose moins sur les réponses de personnes interrogées et davantage sur des évaluations indépendantes que l'examen cumulatif, de sorte qu'on peut considérer qu'elle le complète.

4. On a utilisé des sources d'éléments de preuve et des techniques multiples – essentiellement des données qualitatives mais aussi des données quantitatives fiables existantes – pour présenter et valider des constatations permettant de répondre aux questions d'évaluation et de formuler des jugements, dont notamment :

- Une métasynthèse des éléments issus des évaluations indépendantes réalisées par le Bureau de l'évaluation entre 2010 et 2012;

- Des entretiens avec des personnes appartenant aux trois cohortes de parties prenantes : membres du Conseil d'administration, direction du PNUD et responsables des bureaux de pays du PNUD;
- Des examens des documents et analyses des données administratives. On a largement recouru aux renseignements tirés du système perfectionné de gestion axée sur les résultats et on a comparé, selon que de besoin, les conclusions avec des éléments de preuve tirés des examens des donateurs.

II. Historique

5. Le projet initial de Plan stratégique du PNUD pour 2008-2011 a été présenté au Conseil d'administration à sa session annuelle de 2007, mais celui-ci n'est pas parvenu à un accord sur les questions principales visées dans ce document. Le Plan actuel a été adopté par le Conseil d'administration du PNUD à sa session annuelle de juin 2008, après de longues négociations entre États Membres. Le processus de planification stratégique a été largement influencé par l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, en particulier l'examen triennal que l'Assemblée générale a fait sien en 2007. Le Plan adopté en juin 2008 comportait un additif concernant le cadre de résultats en matière de développement et le cadre de résultats institutionnels. À sa session de 2009, le Conseil d'administration a décidé de proroger le Plan jusqu'en 2013 et d'harmoniser le calendrier des programmes régionaux et mondiaux avec celui du Plan stratégique.

6. Le Plan stratégique pour 2008-2013 exige des orientations stratégiques, tout en soulignant le caractère essentiel de la maîtrise des interventions de développement par les pays. En conséquence, pour le mettre en œuvre, les responsables du PNUD doivent établir un équilibre entre les prescriptions du Plan et ce qui est spécifiquement exigé et possible dans un contexte régional et national spécifique. Le Plan énonce deux rôles spécifiques pour le PNUD. Le premier consiste à favoriser la coordination, l'efficacité et l'efficience du système des Nations Unies au niveau des pays. Le second est de fournir un appui concernant les politiques générales et les techniques aux gouvernements des pays dans lesquels sont exécutés des programmes. Au titre de ce dernier rôle, le Plan stratégique présente des orientations concernant quatre thèmes généraux :

a) **Quatre domaines d'intervention.** Sur la base d'une évaluation de la demande des pays et de ses avantages comparatifs, le PNUD devrait axer son action sur les quatre domaines d'intervention ci-après : i) la réduction de la pauvreté et les objectifs du Millénaire pour le développement; ii) la gouvernance démocratique; iii) l'environnement et le développement durable et iv) la prévention des crises et le relèvement;

b) **Six approches fondamentales.** En plus des domaines d'intervention précités, le Plan stratégique a décrit les approches que le PNUD devrait mettre en œuvre pour fournir son appui : i) une approche de la programmation fondée sur le développement humain; ii) la maîtrise des programmes par les pays; iii) le renforcement des capacités et le développement; iv) le recours systématique à la coopération Sud-Sud; v) la prise en compte de l'égalité entre les sexes et la démarginalisation des femmes;

c) **Quatre types de pays et priorités régionales.** Le Plan stratégique a été conscient des besoins spécifiques de l'Afrique, des pays les moins avancés, des pays en développement sans littoral et des petits États insulaires en développement et a reconnu qu'ils doivent être pris en compte, en particulier en ce qui concerne le renforcement des capacités. Le Plan n'a pas spécifié comment ceci devrait être fait dans la pratique et n'a pas indiqué spécifiquement ce qu'entraînerait l'examen des besoins spéciaux;

d) **Quatre domaines où le PNUD ne devrait pas intervenir.** Le Plan stratégique a spécifié que le PNUD ne devrait pas normalement dans les domaines suivants : i) activités sectorielles spécialisées; ii) projets de petite envergure sans effet à l'échelle nationale; iii) projets d'infrastructures ne comportant aucun élément renforcement des capacités; iv) acquisition de biens et de services hors projet. Il était toutefois précisé que, au titre de la réponse de l'équipe de pays des Nations Unies à la demande nationale, le PNUD serait disposé à servir de « fournisseur en dernier recours » en cas de déficit ou de crise de capacité nationale, si on le lui demande.

7. Le Plan stratégique a énoncé la base du cadre de responsabilisation, la déontologie constituant un des principaux thèmes des priorités du PNUD en matière de gestion. Pour accroître la transparence dans l'utilisation de toutes les ressources du PNUD, le Plan stratégique a énoncé un cadre intégré d'allocation des ressources, pour que le Conseil d'administration et les autres parties prenantes puissent saisir la relation existant entre les priorités stratégiques et les ressources nécessaires pour les atteindre. Le Plan stratégique a énoncé spécifiquement des prescriptions et des orientations concernant le contrôle et l'élaboration de rapports à l'intention du Conseil d'administration et au niveau national. Le montant total des dépenses au cours des cinq premières années d'exécution du Plan stratégique s'est établi à 19,7 milliards de dollars, dont seulement 11 % (2,2 milliards de dollars) provenaient du budget ordinaire du PNUD. La majorité des autres ressources ont été fournies par des pays donateurs (65 % du total pour la période 2008-2012), les ressources locales (au titre du programme de pays) représentant environ 23 % du total.

III. Conclusions concernant l'action du PNUD

Effacité

8. Bien qu'il soit difficile d'évaluer l'action du PNUD dans sa totalité, il est possible de parvenir à des conclusions générales concernant l'efficacité et les facteurs qui l'influent. Les données concernant les résultats proviennent essentiellement de l'analyse et de la synthèse d'évaluations concernant la contribution aux résultats nationaux. La réalisation des objectifs visés dépend en fin de compte de l'action d'une large gamme de parties prenantes; compte tenu de la nature des services fournis par le PNUD, les données relatives à l'exécution des programmes feront apparaître vraisemblablement des contraintes aussi bien dans le Programme qu'en dehors.

9. **Conclusion 1 : S'agissant de l'efficacité de ses contributions au niveau des pays, le PNUD a contribué ou contribuera notablement aux résultats escomptés dans la plupart des programmes de pays, en ce qui concerne les quatre domaines d'intervention.** Il ressort des rapports établis par les bureaux de pays à l'occasion du rapport annuel axé sur les résultats que, pendant la période 2008-

2012, la majorité des résultats escomptés ont été atteints (15 %) ou sont en voie de l'être (78 %) au moment de l'établissement du rapport. Rares ont été les bureaux de pays qui ont indiqué qu'ils n'étaient pas en mesure d'atteindre les résultats escomptés dans toutes les régions. Les conclusions de la synthèse des évaluations des résultats en matière de développement sont moins positives. Si elles suggèrent que, dans la plupart des cas, les produits escomptés des projets et des programmes sont effectivement fournis, l'évaluation générale relative à l'efficacité des contributions montre que le PNUD a contribué ou contribuera de manière significative aux résultats escomptés seulement dans un peu plus de la moitié des programmes de pays. Bien que les évaluations des résultats des activités de développement soient fondées sur le même cadre de résultats que le rapport annuel axé sur les résultats, elles sont effectuées à la fin du cycle de programmation plutôt que chaque année.

10. L'évaluation des résultats des activités de développement n'a pas fait apparaître de différence importante des résultats du PNUD dans les quatre domaines d'intervention. Cette conclusion corrobore les résultats issus des rapports annuels axés sur les résultats établis par les bureaux de pays et suggère que les principaux facteurs qui ont des incidences sur la contribution du PNUD ne sont pas particulièrement liés aux objectifs retenus pour son action. Toutefois, dans la pratique, les quatre domaines d'intervention englobent une large gamme de domaines d'appui et les faits suggèrent que les résultats peuvent différer notablement par rapport à la moyenne générale. Il ressort également des évaluations des résultats des activités de développement que, compte tenu de la nature de l'activité du PNUD, il lui faudra du temps pour atteindre les résultats escomptés et que ces résultats sont imprévisibles. En conséquence et dans la mesure possible, l'appui du PNUD, la forme qu'il prendra et les modalités de son action doivent être fondés sur une évaluation approfondie de la conjoncture générale. Puisqu'il faut comprendre la conjoncture, il est difficile de déterminer si les résultats, à court ou moyen terme, ont été bons ou mauvais.

11. Conclusion 2 : La non-exécution des produits prévus est essentiellement imputable au manque de ressources financières, en raison de la pré-affectation des fonds. Les données financières du PNUD montrent que la plupart des programmes de pays du PNUD mobilisent des ressources supérieures aux montants escomptés indiqués dans les descriptifs de programmes de pays. Toutefois ces chiffres globaux dissimulent le déséquilibre en matière de mobilisation des ressources selon les produits prévus ou les résultats. À l'évidence, la programmation constitue un défi redoutable dans une organisation dont les ressources de base ne représentent que 11 % des dépenses au titre du programme. Lors du démarrage des programmes de pays, le PNUD ne dispose que d'une partie des fonds nécessaires pour les exécuter. En conséquence, les énoncés des résultats et les produits correspondants du cadre de résultats du programme de pays sont, à des degrés divers, théoriques. Il ressort des évaluations que la non-exécution des produits prévus est souvent due essentiellement au manque de ressources pour leur mise en œuvre.

12. Conclusion 3 : Pour accroître l'efficacité, il faut renforcer l'apprentissage au niveau des pays dans le Programme. Pour être plus efficace, il est essentiel que le PNUD appuie les efforts nationaux de manière à apprendre ce qui fonctionne, dans quel contexte et pour quels bénéficiaires. Un certain nombre d'évaluations thématiques, sur la gouvernance locale et le renforcement des capacités nationales,

ont constaté que le PNUD ne tire pas les enseignements de son action. La récente évaluation de la contribution du PNUD à la réduction de la pauvreté a conclu que les activités du PNUD dans ce domaine pâtissent du fait que le Programme ne s'emploie pas suffisamment à apprendre ce qui fonctionne et pourquoi. La plupart des évaluations des programmes régionaux montrent que ces programmes peuvent promouvoir une gestion plus efficace des connaissances, mais n'ont pas pleinement concrétisé ce potentiel. L'évaluation du programme mondial a conclu que la production et le partage des connaissances ne sont pas mises au nombre des priorités stratégiques de programmation et ne font pas partie intégrante de la programmation.

Efficiences

13. Dans le cadre de ses efforts visant à améliorer son efficacité, le PNUD contrôle le ratio d'efficacité de la gestion (coût de la gestion en pourcentage du coût total). Depuis le début du Plan stratégique, le Programme a constamment dépassé l'objectif fixé. Toutefois, s'il peut être intéressant de suivre ce ratio du point de vue de la gestion, il n'en reste pas moins que du point de vue du développement, il peut masquer des différences dans les modèles de gestion utilisés par différentes unités. L'analyse ci-après est fondée sur une optique différente et établit une distinction entre deux types d'efficacité : en premier lieu, l'efficacité administrative (respect des délais d'exécution des programmes, emploi des ressources humaines et utilisation de l'informatique de gestion) et en deuxième lieu l'efficacité des programmes (mesure dans laquelle le PNUD a donné la priorité à un ensemble d'activités essentielles ou axé son action sur celles-ci, plutôt que de mettre en œuvre un ensemble disparate de programmes et de projets qu'il est difficile de gérer efficacement). Toutefois, le traitement de l'efficacité dans les évaluations utilisées n'est cohérent ni sur le plan de la profondeur de l'analyse ni sur celui du partage d'une conception commune, de sorte que les données disponibles permettent uniquement de déceler les principaux domaines de préoccupation, plutôt que de déterminer avec certitude les domaines faisant l'objet de problèmes dans un échantillon de programmes de pays.

14. **Conclusion 4 : Même s'il est difficile de mesurer l'efficacité du PNUD, les données disponibles indiquent que le renforcement de l'efficacité des projets et des programmes constitue un défi de grande ampleur.** La métasynthèse a fait apparaître qu'un grand nombre de programmes de pays rencontrent des difficultés à faire démarrer les projets en temps voulu. Une fois la mise en œuvre commencée, le décaissement des crédits suivant le calendrier établi constitue souvent un problème. Les évaluations ont également fait apparaître un autre problème administratif, à savoir que le PNUD ne contrôle pas comme il convient les projets et les programmes. Dans l'ensemble, les évaluations des résultats des activités de développement suggèrent que l'inefficacité de l'administration est imputable à trois causes principales :

a) Les mécanismes administratifs du PNUD sont trop complexes pour fonctionner efficacement, en particulier lorsque la situation évolue rapidement. Toutefois, il reste à savoir si le problème réside dans la complexité des mécanismes ou dans le fait qu'on ne dispose pas des moyens nécessaires pour les utiliser, car certains programmes de pays semblent les employer efficacement et tous les projets/programmes ne rencontrent pas des problèmes;

b) Dans certains cas, le personnel et les partenaires du PNUD au niveau des projets et des programmes ne disposent pas des compétences nécessaires pour opérer les systèmes. Un problème particulier se pose lorsque les directeurs de projet doivent résoudre des problèmes administratifs liés aux projets;

c) Le fait que certains bureaux du PNUD doivent traiter de nombreux petits projets et programmes a des retombées néfastes sur leurs capacités, étant donné que chaque projet ou programme a des coûts fixes, indépendamment de sa taille.

15. Les causes précitées semblent suggérer que l'inefficacité est due dans une certaine mesure à une série d'arbitrages pris par l'administration. Ainsi, les bureaux de pays sont évalués en fonction de la mesure dans laquelle les fonds sont dépensés en temps voulu. Par ailleurs, pour renforcer la maîtrise nationale des projets, les bureaux de pays ont de plus en plus évolué vers la mise en œuvre des projets et des programmes par les pays. Il en résulte que l'efficacité du PNUD au niveau des projets et des programmes est de plus en plus fonction des capacités des partenaires nationaux. Le contexte national devient donc un facteur essentiel d'efficacité et cela ne peut être évalué qu'au niveau des pays et non pas par des indicateurs regroupés au niveau du Programme.

16. Conclusion 5 : En ce qui concerne l'efficacité de la programmation, la plupart des programmes de pays ne sont pas classés suivant un ordre de priorité et ne sont pas axés sur un ensemble d'activités essentielles. Depuis le début du Plan stratégique, le nombre des résultats indiqués chaque année est passé d'une moyenne de 8,7 à 7,4 par programme de pays. Ceci illustre une évolution dans la bonne voie et une légère augmentation des pôles de concentration s'agissant du nombre de produits. On a également constaté, ce qui est plus important, une nette diminution (de près de 50 %) du nombre des codes d'identification des projets à l'échelon des pays. Tout ceci montre que leur Programme est mieux ciblé, mais les données macroéconomiques globales masquent certains détails des analyses réalisées au niveau des pays dans le cadre de l'évaluation des résultats des activités de développement. Il ressort de la présente analyse que, bien que les programmes de pays du PNUD soient harmonisés avec les produits généraux énoncés dans le Plan stratégique, la plupart d'entre eux ne sont pas classés par ordre de priorité et ne sont pas axés sur un ensemble d'activités essentielles adaptées aux capacités du bureau de pays concerné. L'évaluation des résultats des activités de développement montre qu'il existe un ensemble hétéroclite de programmes et de projets que le bureau de pays ne peut pas gérer efficacement. La prolifération de programmes non ciblés est due à trois motifs :

a) Dans plus de la moitié des programmes de pays (soit 14 sur 26 programmes pour lesquels on dispose de renseignements), il apparaît qu'il est difficile d'appliquer une approche plus programmatique. À des degrés divers, ceci illustre également le défi qui consiste à associer la volonté du PNUD de répondre aux demandes nationales, qui constitue l'une des forces du Programme, à l'aptitude à refuser une demande d'appui, faute de moyens. De l'avis des bureaux de pays interrogés, ceci est plus facile à dire qu'à faire;

b) Dans un tiers des programmes de pays (8 sur 26), le problème résidait dans la fixation d'objectifs irréalistes pour le programme compte tenu du niveau du financement disponible;

c) Enfin, il est ressorti de trois évaluations des résultats des activités de développement que les programmes de pays correspondaient à une approche régie par la recherche de fonds plutôt que par la simple logique en matière de programmes.

17. Mettre en œuvre la programmation stratégique reste un défi pour de nombreux programmes de pays, car cela nécessite des arbitrages. Ainsi, les évaluations des résultats des activités de développement soulignent constamment que le PNUD réagit aux demandes des gouvernements, ce qui constituerait un élément positif, alors que les faits démontrent qu'en allant trop dans cette direction, les bureaux de pays administrent des petits projets qui semblent non ciblés et obèrent les capacités techniques et administratives déjà faibles du PNUD au niveau des pays, ce dont pâtit son efficacité à long terme.

Durabilité

18. Il est trop tôt pour se prononcer sur la durabilité de nombre des activités réalisées depuis 2008. L'évaluation s'est donc attachée à déterminer les probabilités de durabilité et plus spécifiquement à savoir si les projets du PNUD appliquaient des stratégies en vue de gérer les éventuelles menaces en matière de durabilité des résultats. Les conclusions ci-après peuvent concerner la période précédant le début du Plan stratégique; même si le problème de la durabilité est évoqué depuis quelque temps, l'évaluation des résultats des activités de développement n'indique pas qu'un effort concerté ait été mené pour résoudre les problèmes fondamentaux dans ce domaine. Il n'en reste pas moins que des efforts sont réalisés au siège du PNUD pour assurer la durabilité des résultats en la contrôlant et en instaurant les incitations nécessaires.

19. **Conclusion 6 : La durabilité est rarement prise en compte au stade de la conception des programmes. Le modèle de financement du PNUD rend également la durabilité plus difficile.** Le PNUD investit d'importantes ressources dans la programmation nationale et dans l'harmonisation de ses programmes avec les priorités et les politiques nationales. En outre, il tente de plus en plus de recourir à l'exécution nationale des projets, car il suppose que ceci renforcera la maîtrise des projets par les pays et les capacités nationales et améliorera la durabilité des projets. Il ressort des évaluations des résultats des activités de développement que la probabilité de durabilité des produits auxquels le PNUD contribue est faible. Un certain nombre de problèmes se posent à l'ensemble des programmes de pays :

a) La durabilité des résultats est rarement examinée en détail aux fins d'un appui au stade de la sélection et de la conception. Il n'apparaît pas non plus que l'on s'emploie à améliorer la durabilité au stade de la gestion des projets et des programmes. Aucune évaluation des résultats des activités de développement ne fait état d'un programme de pays dans lequel les activités d'appui auraient porté sur les stratégies de désengagement;

b) Étant donné que le PNUD ne contrôle pas ses ressources à long terme, la durabilité des avantages est fréquemment liée à celle de l'intervention proprement dite et peut souvent être compromise. Dans le cas de nombreuses interventions à l'échelon de la collectivité, l'appui a été retiré avant que soient établies les capacités à l'échelon de la collectivité;

c) Dans la plupart des programmes de pays examinés, on n'a pas constaté l'approche la plus stratégique en matière de renforcement des capacités relevée dans les orientations internes du PNUD.

IV. Conclusions concernant la mise en œuvre du Plan stratégique

20. Le Plan stratégique contient tous les éléments que l'on peut compter trouver dans un document de planification stratégique isolé, bien que l'on doive supposer qu'il sera mis en œuvre dans le cadre d'une planification au niveau de l'ensemble du PNUD et d'autres mécanismes. En conséquence, l'efficacité du Plan stratégique dépendra de l'existence de ces autres mécanismes, des relations qu'entretient le Plan stratégique avec eux et de l'efficacité de ces mécanismes.

21. **Conclusion 7 : Le PNUD a mis en place et renforce actuellement un mécanisme complet de planification stratégique fondé sur le Plan stratégique.** Le PNUD a mis à profit l'examen à mi-parcours du Plan stratégique réalisé en 2010-2011 pour concrétiser l'engagement qu'il avait pris devant le Conseil d'administration d'améliorer le contrôle du Plan stratégique et l'établissement de rapports concernant les résultats, de tenir compte des réactions des partenaires et des données provenant des évaluations et d'autres sources. Comme on l'a déjà indiqué, cet examen à mi-parcours a permis d'adopter de nouveaux cadres de résultats et d'établir la base d'une nouvelle réforme de la planification stratégique au PNUD. En avril 2011, l'administrateur du PNUD a lancé le Programme de réforme institutionnelle et le PNUD a entrepris un programme de travail diversifié de sorte à améliorer les résultats, pour bons qu'ils soient. Pour atteindre les résultats prévus dans le Programme de réforme, le PNUD a mis en place un système de planification stratégique nettement renforcé au cours du dernier trimestre de 2011. Ce système est fondé sur plusieurs mécanismes et méthodes, qu'il regroupe. Il a été proposé de développer progressivement le système en 2011-2012, afin qu'il soit pleinement opérationnel pour le prochain plan stratégique, à compter de 2014. Les principaux éléments sont entre autres : a) le plan d'activités annuel – mécanisme souple et adaptable permettant de recenser chaque année les éléments nécessaires pour obtenir les résultats prévus dans le Plan stratégique; b) un budget intégré qui associera les ressources au titre du budget ordinaire et d'autres ressources.

Fournir une orientation au PNUD

22. On considère que le rôle essentiel du Plan stratégique consiste à fournir une orientation au PNUD. On examinera dans la présente section l'efficacité dont le PNUD a fait preuve à cet égard. Quatre éléments spécifiques du Plan stratégique sont pris en compte : a) les domaines d'intervention; b) les stratégies de base; c) les efforts de prise en compte systématique; d) les domaines où le PNUD ne doit pas normalement intervenir. On étudie également les facteurs qui influent sur ces domaines.

23. **Conclusion 8 : Le PNUD a de plus en plus réussi à aligner son activité sur les quatre grands domaines d'intervention.** Tous les éléments disponibles convergent pour indiquer que la description des domaines d'intervention du PNUD aux fins de la mise en œuvre du Plan stratégique, contenue aux paragraphes 71 à 121 du document DP/2007/43/Rev.1, coïncide précisément avec les domaines

d'activité du PNUD. Il ressort des évaluations des activités de développement menées dans le cadre de 30 programmes de pays que le PNUD n'accorde guère d'appui en dehors de ces domaines. Ceci est corroboré par les données provenant de l'évaluation du système de gestion axée sur les résultats qui montrent que le pourcentage des produits ne correspondant pas aux objectifs retenus est passé de 4 % du total en 2008 à 1 % en 2012. De même, toutes les cohortes de personnes interrogées estiment majoritairement que le degré d'alignement est élevé. Toutefois, un grand nombre des personnes interrogées ont fait valoir que le mandat est si large qu'il est possible d'insérer presque tout dans les domaines d'intervention.

24. Conclusion 9 : Le PNUD a mis en place des mécanismes permettant de gérer activement la mise en œuvre accrue de certains axes stratégiques recensés dans le Plan stratégique, mais pas de leur totalité. Le Plan stratégique énonce un certain nombre de méthodes que le PNUD devait mettre en œuvre. Compte tenu du mode de gestion actuel du PNUD, si la mise en œuvre d'une méthode est prioritaire, on s'attendrait à trouver : a) un énoncé précis (une définition) de ce qu'il faut appliquer; b) des orientations sur les modes d'application, à l'intention des responsables et c) un mécanisme qui permette à l'administration de vérifier si les méthodes ont été appliquées et de déterminer les modifications à apporter pour surmonter les défis. Les faits suggèrent que telle n'a pas été la voie suivie par le PNUD s'agissant de plusieurs axes stratégiques exposés dans le Plan stratégique.

25. Le PNUD n'a pas mis en place des mécanismes afin de promouvoir activement une méthode de programmation fondée sur le développement humain ou de vérifier qu'elle est employée. S'il est possible que le développement humain soit pris en compte de manière implicite dans la programmation, il n'existe pas de méthode explicite et systématique de programmation fondée sur ce principe. Bien que l'on puisse faire valoir que la notion de développement humain est si puissante que la programmation est automatiquement fondée sur ces principes et ces objectifs, l'absence de mécanisme qui préciserait les différences inhérentes à l'application d'une méthode de programmation fondée sur le développement humain suggère qu'il sera difficile d'obtenir l'adhésion des partenaires.

26. En revanche, le PNUD dispose d'une définition de ce qu'il considère être le renforcement des capacités et a publié des orientations détaillées sur la manière d'aborder cette question. En 2011, le PNUD a introduit un système de suivi pour contrôler la mise en œuvre des activités de renforcement des capacités. Parallèlement au système de suivi, des travaux considérables ont été effectués pour dispenser aux praticiens un appui accru concernant la manière de mieux mesurer les résultats; le PNUD a notamment publié une note d'orientation sur l'évaluation du renforcement des capacités et a introduit des questions relatives au renforcement des capacités dans le rapport annuel axé sur les résultats. Bien que l'approche suivie par le PNUD en matière de renforcement des capacités souligne en permanence la nécessité d'une approche stratégique, on dégage des évaluations indépendantes peu d'éléments de preuve indiquant que cette approche a été appliquée systématiquement dans la plupart des activités du PNUD. Les conclusions des évaluations thématiques et des évaluations des résultats des activités de développement corroborent cette conclusion. Dans la plupart des cas, le renforcement des capacités est souvent assimilé formation. Toutefois, quatre des évaluations thématiques indiquent explicitement que le PNUD peut appliquer l'approche recherchée et que celle-ci est utile.

27. Bien que la définition de la maîtrise nationale employée dans la communauté internationale du développement puisse être ambiguë, on entend par maîtrise nationale, dans le Plan stratégique, la maîtrise des programmes de pays par les pouvoirs publics. Le PNUD fournit des orientations sur l'association des gouvernements à la programmation, à l'élaboration des projets et à leur exécution. Cette collaboration vise à promouvoir la maîtrise nationale et ces processus font l'objet d'un suivi. Le Plan stratégique considère également que l'exécution nationale est essentielle pour renforcer la maîtrise nationale, bien que cette modalité employée par défaut pour le PNUD : En effet, entre 2008 et 2012 plus de la moitié des achats totaux (en valeur) ont été effectués au moyen de cette méthode. Les évaluations des résultats des activités de développement montrent que l'exécution nationale, si elle peut être nécessaire pour une véritable maîtrise nationale, ne suffit pas en elle-même à la garantir.

28. Les gestion efficace de l'aide est l'une des stratégies évoquées dans le Plan stratégique; dans le contexte de la présente analyse, on suppose que cette méthode vise à promouvoir des accords internationaux sur l'efficacité de l'aide, c'est-à-dire à assurer la participation au sens large des pays dans lesquels est exécuté un programme à la coopération internationale pour le développement, plutôt que de privilégier la maîtrise nationale dans le cadre du PNUD. Bien que le PNUD fournisse un appui sur demande dans ce domaine et non pas systématiquement à tous les bureaux de pays, des orientations ont été établies aux fins des interventions dans un souci de gestion efficace de l'aide. En outre, le PNUD a commencé à contrôler la mise en œuvre de la gestion efficace de l'aide et, après l'examen à mi-parcours réalisé en 2011, le rapport annuel axé sur les résultats a été modifié de manière à inclure des questions à ce sujet.

29. Conclusion 10 : Les activités du PNUD concernant la prise en compte systématique de l'égalité des sexes et de la coopération Sud-Sud ont connu un succès mitigé. La prise en compte systématique signifie qu'on concrétise une idée en l'intégrant dans toutes les activités du PNUD. Mais pour ce faire, il faut disposer de mécanismes d'orientation spécifiques, d'un contrôle permanent et d'une stratégie générale comportant des objectifs précis de critères de succès.

30. Le PNUD a déployé de grands efforts pour appuyer la prise en compte systématique de l'égalité des sexes. La stratégie du PNUD pour la promotion de l'égalité des sexes pour 2008-2011 décrit en détail la manière dont le PNUD peut atteindre chacun de ces objectifs, de manière à prendre en compte les besoins, les intérêts et les contributions spécifiques des hommes et des femmes. Cette stratégie corrobore et amplifie le Plan stratégique du PNUD pour 2008-2011 et a été conçue pour être lue et appliquée conjointement avec celui-ci. Elle comprend des mécanismes pratiques pour aider les unités administratives à prendre en compte systématiquement l'égalité des sexes. Au nombre des autres efforts importants dans ce domaine, on peut citer : a) la création du Comité de direction et de mise en œuvre sur l'égalité des sexes; b) l'introduction d'un système de repérage des activités contribuant à l'égalité hommes-femmes dans tout le Programme en 2010; et c) l'introduction en 2011 de la garantie de l'égalité des sexes.

31. Depuis 2008, les évaluations externes de l'action du PNUD ont félicité le Programme pour son activité en faveur de l'égalité des sexes. En 2011, le PNUD a achevé un examen de la stratégie relative à l'égalité des sexes, qui a abouti à des conclusions positives dans l'ensemble. Bien que les données issues du système de

repérage impliquent une augmentation régulière de l'élément égalité des sexes dans les projets du PNUD depuis 2008, une analyse des évaluations montre, tout comme l'examen de la stratégie relative à l'égalité des sexes, qu'en dépit d'améliorations notables, la prise en compte systématique de l'égalité des sexes dans les projets et les programmes est inégale et dépend des circonstances. On a estimé que plus de la moitié des 30 programmes de pays examinés sont parvenus à prendre systématiquement en compte l'égalité des hommes et des femmes dans le programme du PNUD et les données disponibles suggèrent que les programmes de pays se sont effectivement davantage employés à traiter des questions d'égalité des sexes. Dans l'autre moitié des programmes de pays examinés, l'entrave la plus fréquemment citée à la prise en compte systématique de l'égalité des sexes dans le programme de pays du PNUD est l'absence d'une approche systématique de l'analyse par sexe au stade de la conception du programme. Les conclusions issues des évaluations thématiques corroborent généralement celles des évaluations des résultats des activités de développement.

32. Il ressort de la récente évaluation de la coopération Sud-Sud que le PNUD jouit d'un véritable avantage comparatif pour appuyer et faciliter cette coopération. Le PNUD peut jouer un rôle important et critique en aidant les pays visés par un programme à intensifier les initiatives de coopération Sud-Sud. En outre, la facilitation, par le PNUD, des échanges de connaissances et des enseignements entre pays du Sud a eu des avantages immédiats et à court terme pour les participants, qui pourront se transformer en avantages plus institutionnels et en avantages pour les pays. À cet égard, le PNUD a également contribué aux efforts d'intégration régionale, par exemple dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Les rapports annuels axés sur les résultats établis par les pays indiquent que la coopération Sud-Sud fait maintenant partie intégrante des programmes de pays du PNUD dans le monde entier : en 2011, les rapports indiquent que 645 des 995 projets réalisés dans 152 pays ont fait l'objet d'une coopération Sud-Sud.

33. En dépit de ce qui précède, l'évaluation a conclu que les progrès ont été inégaux en matière d'application de l'approche énoncée dans le Plan stratégique, à savoir prendre systématiquement en compte la coopération Sud-Sud dans les programmes. Depuis le début de la mise en œuvre du Plan stratégique, le PNUD a fait plusieurs efforts pour formuler une stratégie de coopération Sud-Sud qui contribuerait à l'intégration systématique de cette coopération, mais ces efforts n'ont pas abouti à des résultats concrets. L'Administration du PNUD a mis en œuvre divers mécanismes de contrôle pendant le Plan stratégique, mais ces efforts louables doivent être renforcés. Le personnel du PNUD appuie sans réserve l'intégration de la coopération Sud-Sud dans les activités du PNUD aux niveaux national et régional, mais les objectifs n'ont pas été atteints dans la pratique faute de ressources et de crédits affectés à cette mission, de mécanismes spécifiques et d'orientations opérationnelles, d'un contrôle permanent et d'une stratégie générale comportant des objectifs précis, des repères et des incitations.

34. **Conclusion 11 : Les bureaux de pays réalisent souvent des activités dans des domaines dans lesquels le Plan stratégique dispose qu'ils ne doivent pas normalement intervenir : plus spécifiquement, ils entreprennent des activités en aval sans relation avec la réforme des politiques.** Le Plan stratégique énonce un certain nombre d'activités dans lesquelles le PNUD ne doit pas normalement intervenir. Or, la réalisation de telles activités était un élément essentiel ou important dans 25 des 30 programmes de pays examinés. En règle générale, le

PNUD n'est pas intervenu dans des activités sectorielles spécialisées ni dans des projets d'infrastructure ne comportant pas un élément renforcement des capacités, ce qui suggère que le Programme a respecté ces deux orientations du Plan stratégique. Le problème essentiel est que le Plan stratégique dispose spécifiquement que le Programme ne doit pas normalement intervenir dans des projets de petite envergure sans effet à l'échelle nationale. Depuis 2009, l'administration du PNUD a demandé à plusieurs reprises aux bureaux de pays de résoudre ce problème, mais il faudra du temps avant de pouvoir déterminer si et comment les programmes de pays ont donné suite à cette demande.

35. Les conclusions des évaluations réalisées en 2010, 2011 et 2012 confirment toutefois que l'administration axe à juste titre son attention sur ce problème, car elles indiquent que l'application de cette directive du Plan stratégique laisse à désirer. Dans l'ensemble, il apparaît que les bureaux de pays du PNUD ne sélectionnent pas et ne conçoivent pas généralement les projets en aval pour optimiser la production d'éléments crédibles qui pourraient servir à influencer sur les dialogues politiques. En outre, à quelques exceptions notables près, de nombreux programmes de pays ne semblent pas s'attacher suffisamment à déterminer s'il existe les conditions requises pour qu'un projet pilote soit bien reçu. Dans une perspective d'avenir, le Bureau des politiques de développement du PNUD préconise une approche plus intégrée et stratégique afin de renforcer les interventions de développement et de gouvernance à l'échelon local, de manière à tirer des enseignements plus généraux sur la manière dont le PNUD pourra résoudre ce problème.

36. Conclusion 12 : Les arbitrages à établir entre les priorités du PNUD, les exigences des partenaires du programme et les cadres concurrentiels en matière de programmation rendent plus complexe l'établissement, par le PNUD, d'orientations fondées sur le plan stratégique. Les personnes interrogées appartenant à toutes les cohortes sont conscientes du défi que doit relever le PNUD lorsqu'il établit des arbitrages entre d'une part les priorités et les domaines d'intervention du Programme et de l'autre la nécessité de répondre aux demandes des pays dans lesquels sont exécutés des programmes et les possibilités de mobilisation des ressources. Toutefois, bien qu'étant au fait de ces arbitrages, de nombreux membres du Conseil d'administration et certains responsables du PNUD estiment que le Programme devrait davantage concentrer son action, faire preuve de plus de discipline et pouvoir refuser d'accéder à des demandes dans certains cas. De même, nombreux sont ceux qui estiment que le PNUD devrait avoir une activité plus stratégique, rechercher les domaines où il peut être particulièrement, plutôt que d'axer son action sur la mobilisation des ressources. La mise en œuvre du Plan stratégique est également rendue plus complexe par le fait qu'il ne constitue pas la seule stratégie qui a des incidences sur les intentions de programmation au niveau des pays. Ainsi, les bureaux de pays interrogés ont constaté l'importance du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) comme point de départ de la programmation nationale; cette question est examinée plus avant dans la prochaine conclusion.

Faire connaître les domaines d'intervention et les forces du PNUD

37. Le Plan stratégique prévoit que son application devrait permettre de faire connaître les domaines d'intervention et les secteurs dans lesquels le PNUD jouit d'un avantage comparatif. Le degré dans lequel ces objectifs sont atteints est au

nombre des facteurs qui influent la mesure dans laquelle l'équipe de direction peut orienter le Programme.

38. Conclusion 13 : Le Plan stratégique a été utile s'agissant des communications internes entre l'administration du PNUD et le Conseil d'administration, mais a été moins efficace s'agissant des communications avec tous les partenaires du PNUD. On a pu faire connaître avec succès, sur les plans interne et externe, le rôle du Plan stratégique mais à des degrés divers. On a compris quel était le rôle du Plan stratégique dans l'établissement des mandats, la définition de la vision et/ou du cadre stratégique du PNUD. Le Plan a également fourni des orientations concernant les quatre domaines d'intervention. Les opinions quant à la manière dont il devrait être utilisé pour communiquer ces éléments sont plus diverses. Les membres du Conseil d'administration et les hauts responsables du PNUD interrogés conviennent généralement que le PNUD n'a pas pu suffisamment communiquer sa mission. Compte tenu de ceci, le PNUD a élaboré des mécanismes supplémentaires dans cet objectif; il a notamment renforcé sa présence sur le Web (y compris au niveau des pays), utilisé les réseaux sociaux et diffusé son rapport annuel illustré. Le PNUD vérifie si le site Web du bureau de pays est actualisé et reflète les priorités du Programme, mais les données indiquent que les bureaux de pays du PNUD n'ont pas atteint les objectifs fixés à cet égard. Les bureaux de pays semblent ne pas voir quelle est l'utilité du Plan stratégique au stade de la communication avec les partenaires extérieurs, même lors de la programmation. On estime au niveau des pays que la visibilité et l'importance du Plan stratégique ont diminué au fil du temps.

Promouvoir un plus grand respect du principe de responsabilité

39. La mise en œuvre du Plan stratégique a également coïncidé avec l'augmentation de la demande de déontologie émanant des contribuables des pays qui fournissent des ressources au PNUD et des organismes de développement de ces pays. Cette demande a trouvé son expression concrète dans la notion d'optimisation de l'utilisation des ressources et la nécessité de faire ressortir plus précisément les résultats des rapports.

40. Conclusion 14 : La responsabilisation grâce au contrôle et à l'élaboration de rapports concernant les résultats au titre du Plan stratégique s'est améliorée au fil du temps. Depuis l'adoption du Plan stratégique, le PNUD s'emploie à renforcer le système de contrôle des résultats. En 2007, le Bureau de l'évaluation a effectué une évaluation de la gestion axée sur les résultats au PNUD et l'application des recommandations a permis de concevoir un système plus solide et une culture de résultats. Le nouveau cadre de résultats introduit après l'examen à mi-parcours a dans l'ensemble été bien accueilli par les membres du Conseil d'administration. La plupart des personnes interrogées qui ont traité de cette question estiment que le PNUD est maintenant davantage orienté vers les résultats. Ceci illustre bien l'importance de la détermination avec laquelle l'équipe de direction agit aux fins de la mise en œuvre d'un important programme de réformes. Des efforts inlassables ont été déployés pour renforcer le processus d'établissement des rapports pendant la mise en œuvre du Plan stratégique. La responsabilisation a été renforcée par les progrès considérables réalisés par le PNUD, dans le cadre de l'actuel Plan stratégique, s'agissant de la transparence de ses activités et de ses résultats. L'équipe de direction du PNUD est au fait des problèmes en matière d'élaboration des

rapports et est pleinement consciente de la frustration de nombreux membres du Conseil d'administration qui critiquent le système.

41. Conclusion 15 : Le mécanisme d'évaluations décentralisées ne fonctionne pas bien; si des mesures ont été prises pour améliorer l'emploi général des évaluations, on ne recourt pas suffisamment à celles-ci. Quelque 1 300 évaluations décentralisées du PNUD (y compris celles réalisées dans le cadre du Plan d'aide au développement des Nations Unies) ont été téléchargées dans le Centre de gestion en ligne des évaluations entre 2008 et 2012, ce qui correspond à une moyenne d'environ neuf par bureau de pays au cours de cinq ans. Les évaluations décentralisées ont visé dans la même mesure les quatre domaines d'intervention, entre 2008 et 2012. Les évaluations décentralisées effectuées par les groupes chargés des programmes demeurent faibles et seulement 30 % des évaluations décentralisées examinées en 2012 ont été considérées comme satisfaisantes ou hautement satisfaisantes (ce qui correspond à une importante augmentation de 20 % par rapport à l'année précédente). La direction du PNUD n'a ménagé aucun effort depuis le début du Plan stratégique pour accroître l'emploi des évaluations. Ainsi, les évaluations indépendantes qui doivent être présentées au Conseil d'administration, ainsi que les réponses données par l'administration, sont examinées lors de réunions ordinaires de l'équipe de direction. En outre, les mesures visant à donner suite aux recommandations énoncées dans les réponses de l'administration peuvent servir à évaluer l'emploi des évaluations. Il ressort des données relatives aux réponses données par l'administration aux évaluations indépendantes disponibles dans le Centre de gestion en ligne des évaluations que l'on ne s'est pas suffisamment attaché à mettre à profit les conclusions des évaluations. Quinze pour cent des recommandations issues des 52 évaluations des résultats des activités de développement effectuées entre 2008 et 2012 sont en cours d'application (dans un délai prescrit) ou n'ont pas encore été appliquées. Ce pourcentage est de 31 %, s'agissant des évaluations thématiques.

V. Conclusions

42. Conclusion 1 : Le PNUD est dans l'ensemble plus vigoureux que lors de l'adoption du Plan stratégique. La conjoncture est également très différente de ce qu'elle était il y a cinq ans car donateurs et pays visés par un programme ont tous les deux des exigences et des attentes accrues. S'agissant de son action en faveur du développement, le PNUD a continué à apporter une contribution notable au développement dans tous ses domaines d'intervention, mais l'efficacité et la durabilité continuent à poser problème. Concernant l'efficacité de ses contributions au niveau national, le PNUD aurait contribué ou contribuerait notablement aux résultats escomptés dans la plupart des pays où il intervient et s'agissant de ses quatre domaines d'intervention. Il jouit d'un avantage concernant certains thèmes dans ses grands domaines d'activité; les récentes évaluations thématiques montrent les domaines où le PNUD fonctionne bien :

a) Le PNUD a contribué pour beaucoup à l'élaboration de politiques nationales en faveur des pauvres dans la plupart des pays dans lesquels il mène un programme. Il a notamment aidé à renforcer les conditions nécessaires à l'élaboration de politiques favorables aux pauvres et ce type d'assistance demeure l'un de ses points forts dans de nombreux pays.

b) Le PNUD est l'une des rares organisations internationales capables d'œuvrer à grande échelle dans de nombreux domaines d'activité, et ce avant, pendant et après le déclenchement d'un conflit. Ces efforts ont un lien direct avec la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement auxquels il accorde une place privilégiée ainsi qu'avec certaines des priorités intersectorielles qu'il s'est fixées, comme l'autonomisation des femmes.

c) Le PNUD a nettement contribué au renforcement des systèmes électoraux. Le cadre du PNUD en matière d'assistance électorale est bien conçu et permet une intervention efficace, s'il est appliqué comme il convient.

d) Le PNUD reste une filière importante du financement du développement. Ceci est particulièrement manifeste dans le cas des partenariats avec des fonds nationaux dans le cadre desquels des liens stratégiques au niveau des associations sont cultivés et maintenus.

43. Le PNUD n'est pas le seul à relever les défis que sont l'efficacité et la durabilité. Puisqu'il appuie la maîtrise nationale de l'exécution des projets, le PNUD ne contrôle pas l'exécution et dans une certaine mesure le degré d'efficacité de la gestion. De même, la durabilité des résultats auxquels le PNUD contribue échappe souvent à son contrôle et il convient d'introduire des moyens et des incitations pour examiner cette question au stade de la conception des projets. En outre, il est difficile d'évaluer l'efficacité et la durabilité, qui sont fonction du contexte.

44. Conclusion 2 : Le PNUD a renforcé son mécanisme de planification stratégique, qui repose sur le Plan stratégique, au moyen de diverses initiatives axées sur le Programme de réforme institutionnelle. Il reste encore beaucoup à faire et si le Programme de réforme institutionnelle a noté explicitement la nécessité de commencer par le Siège et les centres régionaux, il est urgent de renforcer les bureaux de pays et de définir les rôles et les responsabilités aux trois niveaux. Il est trop tôt pour évaluer l'efficacité du Programme de réforme institutionnelle, qui englobe une série de réformes visant à renforcer l'organisation et la gestion du PNUD. Il n'en reste pas moins que l'administration du PNUD a entrepris des mesures efficaces en vue d'appliquer le Plan stratégique et de renforcer les mécanismes de planification et de gestion connexes. Ceci est particulièrement important, compte tenu du fait que le Plan stratégique est un document politique et par voie de conséquence négocié, qui n'a pas plu à toutes les tendances présentes au Conseil d'administration et inévitablement issu d'un compromis. Le PNUD est par sa nature même une organisation hautement décentralisée et c'est manifestement au niveau des pays que les contributions les plus importantes sont réalisées. C'est également à ce niveau que les moyens, institutionnels et individuels sont souvent les plus faibles. Les lacunes en matière d'apprentissage au niveau des pays et, par voie de conséquence, les différences entre pays et régions, constituent une importante entrave qui a des incidences sur les résultats du PNUD sur le plan administratif et sur celui du développement. Si l'on souhaite que le PNUD devienne véritablement un organisme d'apprentissage, il faudra déployer davantage d'efforts à cet effet et introduire les incitations et les moyens nécessaires au niveau des pays.

45. Conclusion 3 : Le PNUD a employé efficacement le Plan stratégique pour orienter son activité vers les quatre grands domaines d'intervention, mais n'a pas appliqué concrètement au stade de la programmation toutes les méthodes

visées dans le Plan stratégique (par exemple l'approche de la programmation fondée sur le développement humain et la prise en compte systématique de la coopération Sud-Sud). Même dans les domaines où d'importants efforts ont été réalisés (comme par exemple la prise en compte de l'égalité des sexes et le renforcement des capacités), les incitations et les moyens nécessaires pour garantir l'application au niveau des pays étaient insuffisants. Bien que le renforcement des capacités et le développement constituent la « contribution primordiale du PNUD », le Programme n'a pas réussi à adapter cette approche à la large gamme de milieux dans lesquels il opère. En outre la stratégie suivie par le PNUD et les éléments qu'elle comporte ont contribué à la fragmentation de la programmation en raison de l'absence de principe unificateur, alors même que le Plan stratégique a spécifié que ce principe unificateur devrait être le développement humain. On dispose de tous les éléments d'un mécanisme utile de planification stratégique qui permettraient au PNUD d'adopter une approche de gestion stratégique. Le Plan stratégique énonce les objectifs, les méthodes et les priorités et expose un cadre en vue de faciliter la responsabilisation au stade de la réalisation de la mise en œuvre. S'agissant du renforcement des capacités et de la prise en compte systématique de l'égalité des sexes, le PNUD s'est employé à concevoir des mécanismes et des directives à l'intention des bureaux de pays. En revanche, dans d'autres domaines, tels que la coopération Sud-Sud et le développement humain, aucun de ces éléments de succès essentiels n'a été suffisamment développé pour appliquer comme il convient l'approche décrite dans le Plan stratégique. Si le PNUD s'est attaché à concevoir des mécanismes et des orientations au Siège, ces efforts n'ont pas suffi pour que le bureau de pays et les autres groupes chargés de la programmation mettent en œuvre les approches retenues. Ceci a des incidences en matière d'appui, de contrôle et s'agissant des incitations au niveau des pays.

46. Conclusion 4 : Le PNUD n'a pas fourni aux bureaux de pays un appui qui leur permettrait d'effectuer des arbitrages entre les approches et/ou les priorités recensées dans le Plan stratégique. C'est le cas par exemple des arbitrages entre le contrôle des projets par les pays et les priorités du Programme ou des arbitrages entre les besoins de renforcement des capacités à long terme et les résultats à court terme. Si le Plan stratégique fournit les orientations, il faut que l'administration du PNUD résolve le problème des arbitrages sur lesquels statuer. Le fait de fonder l'activité du PNUD sur la demande actuelle n'empêche pas l'apparition de demandes différentes à l'avenir. Dans le même temps, si les domaines d'intervention sont fondés sur la demande, tel n'est peut-être pas le cas des approches recensées dans le Plan stratégique. Ainsi, parce qu'il est important de répondre aux demandes nationales, le PNUD aura peut-être prévu moins d'incitations pour assurer la mise en œuvre des approches retenues pour l'ensemble de l'organisation. C'est peut-être également pour cela que les bureaux de pays ont poursuivi des projets en aval n'ayant que peu de relations avec la politique générale. En répondant à la demande nationale, on peut également aboutir à un programme trop ample pour pouvoir être géré efficacement ou pour lequel on ne dispose pas sur place des moyens nécessaires. Il convient de concevoir des orientations plus complètes pour aider les bureaux de pays à résoudre le problème des tensions entre la demande nationale (quelle qu'en soit la définition) et les objectifs du Programme. Dans le même temps, le PNUD jouit d'un avantage non seulement d'ordre technique mais aussi du fait de sa détermination dans la durée, de sa souplesse et de sa rapidité, grâce à la prise de décision au niveau des pays. En conséquence de son approche inscrite dans la durée, le PNUD peut se lancer dans

des initiatives complexes de renforcement des capacités et contribuer à l'apprentissage national grâce à différentes stratégies. Tous ces domaines constituent des défis pour le PNUD.

47. Conclusion 5 : Le mécanisme de financement du PNUD – en particulier le fait qu'il soit essentiellement financé par des ressources autres que les ressources de base- constitue un défi pour une programmation efficace et limite son action, évaluée sur la base des critères que sont l'efficacité, l'efficience et la durabilité. Si le PNUD s'engage pour la durée avec les pays faisant l'objet d'un programme, il ne contrôle pas ses ressources à long terme. Dans certains cas, la durabilité des prestations peut être liée à la durabilité de l'intervention proprement dite et peut être compromise. On a vu que l'efficacité pâtissait de la difficulté avec laquelle le PNUD mobilise des ressources adéquates pour entreprendre des activités contribuant à des produits donnés. En outre, parce que le PNUD est essentiellement financé par des ressources autres que le budget ordinaire, qui sont pour l'essentiel imprévisibles, il est difficile de maintenir les grands axes du Programme. Tel est particulièrement le cas lorsque les bureaux de pays s'emploient à préserver une masse critique de personnel financée au moyen de ressources de base limitées, ce qui leur impose très fortement de mobiliser des ressources. Le défi résultant du modèle de financement est si redoutable qu'il convient d'étudier s'il est logique de prévoir un programme de pays lorsqu'il n'est possible de programmer qu'un petit pourcentage des ressources. Il pourrait être préférable de rester dans le contexte du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et de mettre l'accent sur les projets (et par défaut, sur les résultats des projets proprement dits). Ceci pourrait être particulièrement efficace dans le cas où les bureaux de pays du PNUD s'emploient à un petit nombre d'initiatives essentielles, dans le cadre desquelles ils peuvent tirer parti de leurs avantages comparatifs et mettre en place des partenariats.

48. Conclusion 6 : Le mécanisme de contrôle des résultats et d'élaboration des rapports a été renforcé au fil du temps. Toutefois, il n'est pas optimal pour une organisation hautement décentralisée qui travaille sur des questions de développement complexes, pour lesquelles le milieu est extrêmement important. Ce problème est au cœur même des défis en matière de contrôle de l'exécution et d'élaboration des rapports. Il faudrait retenir le programme de pays comme unité d'analyse, pour créer un mécanisme plus approprié de contrôle et d'évaluation des résultats. Un système adéquat d'évaluation des résultats dans la totalité du PNUD est un élément essentiel de la gestion. Le caractère décentralisé du Programme, très rare parmi les organismes s'occupant de développement, constitue un important élément positif. Il permet au PNUD de pouvoir s'adapter avec souplesse à différents milieux et d'accroître la maîtrise des programmes par les pays. Il exige toutefois une approche différente du contrôle, à savoir une approche dans laquelle le contexte joue un rôle. Cette approche est conforme au descriptif de programmes de pays adopté par le Conseil d'administration et au Plan d'action pour la mise en œuvre des programmes de pays, qui constituent la base de la mise en œuvre des programmes, dont les pays ont la maîtrise. La tenue de réunions annuelles dans le cadre du Plan d'action pour la mise en œuvre des programmes de pays permet de rendre facilement compte aux gouvernements et ce mécanisme est appliqué parallèlement à l'établissement de rapports annuels à l'intention de l'administration du PNUD et à la présentation du rapport annuel de l'administrateur au Conseil d'administration.

VI. Recommandations

49. Recommandation 1 : Le nouveau Plan stratégique doit préciser l'orientation que le PNUD devrait suivre et l'administration du PNUD doit faire en sorte que des mécanismes adéquats soient en place pour appuyer et contrôler la mise en œuvre des stratégies et des priorités énoncées dans le Plan.

Une conclusion essentielle a été que les efforts en matière de mise en œuvre des priorités et des approches sont mitigés et n'ont pas été soigneusement contrôlés dès le début du Plan. Même si le Plan a pour mission de fournir des orientations, il incombe à l'administration du PNUD de concrétiser et d'appliquer ces orientations en précisant les notions et les méthodes, en mettant au point des mécanismes tels que des orientations et en contrôlant l'application du Plan. Toutefois, le cas du renforcement des capacités et de la prise en compte systématique de l'égalité des sexes suggère que les orientations et le contrôle ne suffisent pas à garantir la mise en œuvre des approches recensées dans le Plan stratégique. Même lorsqu'elles sont associées à une administration vigoureuse, les mesures centrales sont nécessaires mais ne suffisent pas à garantir la mise en œuvre du Plan.

50. Recommandation 2 : Le nouveau Plan stratégique doit aborder explicitement le problème des arbitrages auxquels il faut procéder en conséquence du modèle de fonctionnement du PNUD. Les avantages comparatifs du PNUD ne résident pas uniquement dans ses domaines d'intervention mais sont liés, entre autres, à son inscription dans le long terme et à la confiance dont il jouit en tant que partenaire. Les arbitrages auxquels doit procéder le PNUD se rencontrent dans tout modèle d'activité et doivent être effectués de manière transparente conformément aux décisions du Conseil d'administration quant à la position du PNUD. Plus particulièrement, il faut déterminer la nature des arbitrages dans deux domaines : en premier lieu, l'arbitrage entre la maîtrise des projets par les pays et les priorités du Programme (méthodes, stratégies et domaines d'intervention et orientations relatives aux arbitrages à l'intention des unités administratives); en deuxième lieu, l'arbitrage entre les besoins à long terme de renforcement des capacités et les résultats à court terme (incitations des unités administratives au stade de l'élaboration des rapports sur les résultats et investissements en matière d'innovation, d'apprentissage et d'adaptation nécessaires pour appuyer efficacement le renforcement à long terme des capacités).

51. Recommandation 3 : Le nouveau Plan stratégique devrait mettre l'accent sur la priorité de l'appui au niveau national et constater explicitement que c'est l'action nationale qui permet d'obtenir des résultats, si bon que soit le travail fait au Siège. L'appui du PNUD aux niveaux central et régional doit viser en priorité le renforcement des bureaux de pays. Compte tenu de la diversité des milieux, un appui cohérent des politiques doit avoir un point d'ancrage régional. S'agissant de sa fonction centrale de recherche, dans l'esprit de l'initiative « Unité d'action des Nations Unies » et pour éviter les doubles emplois, le PNUD devrait coopérer davantage avec le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU et l'Université des Nations Unies. De plus, pour éviter d'opérer en vase clos, le développement humain durable devrait être le principe unificateur au cœur même de la programmation au niveau des pays. Il faudra fournir un appui pratique et des orientations pour mettre en œuvre concrètement cette politique.

52. Recommandation 4 : Le nouveau Plan stratégique doit retenir le programme de pays comme unité d'analyse pour l'évaluation des résultats. Ceci permettra une évaluation plus réaliste et utile, tenant compte du contexte national. Le rôle du contexte est essentiel pour l'évaluation des résultats, dans des situations de développement et des domaines d'intervention complexes. Les milieux et les domaines dans lesquels le PNUD opère ne seront pleinement pris en compte que si l'évaluation des résultats est faite au niveau des pays (c'est-à-dire sur la base du programme de pays). Si l'on retient le programme de pays comme unité d'analyse des résultats, exprimés sous forme de contributions aux produits, il faudra néanmoins que les pays continuent à élaborer des rapports sur les méthodes et les produits aux fins d'une agrégation au niveau du Programme. De plus, retenir le programme de pays comme unité d'analyse permettrait l'intégration verticale des mécanismes de contrôle et d'évaluation, de telle sorte que des évaluations indépendantes pourraient corroborer (ou ne pas corroborer) l'évaluation des résultats faite au moyen du mécanisme de contrôle.
