



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

Distr. générale
20 mars 2013
Français
Original : anglais

Session annuelle de 2013

3-4 juin 2013, New York

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

Évaluation du programme régional pour les États arabes

Résumé analytique

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction.....	2
II. Contexte.....	2
III. Principaux résultats.....	4
IV. Conclusions.....	11
V. Recommandations.....	14



I. Introduction

1. L'évaluation du programme régional pour les États arabes avait pour objectif d'éclairer le prochain document relatif au programme régional pour les États arabes couvrant la période 2014-2018, et contribuer à la responsabilité du programme à l'égard du Conseil d'administration, des donateurs, des parties prenantes de la région et de l'Administrateur du PNUD.

2. L'évaluation d'un programme régional est une évaluation programmatique indépendante dont les objectifs sont : a) apporter un appui technique à la fonction de responsabilité de l'Administrateur consistant à rendre compte au Conseil d'administration; b) faciliter l'acquisition des savoirs en vue d'orienter la programmation actuelle et future au niveau de la région et du siège, surtout dans la formulation et la mise en œuvre du nouveau programme régional qui sera approuvé en 2014; et c) fournir aux parties prenantes dans les pays bénéficiaires du programme et aux partenaires de développement une évaluation objective des contributions au développement réalisées grâce au soutien du PNUD, en partenariat avec les acteurs clés, à travers le programme régional.

3. La présente évaluation est la troisième du programme régional pour les États arabes. Elle s'appuie sur une combinaison de techniques, notamment l'analyse de la documentation disponible, l'envoi d'une mission d'évaluation dans cinq pays de la région, des entretiens téléphoniques, une enquête sur l'opinion des bureaux de pays à l'échelle du PNUD et une analyse des sites Internet, blogs et médias qui citent les produits du savoir afin d'évaluer la pertinence, l'efficacité, la viabilité et la durabilité du programme. L'évaluation a aussi porté sur les partenariats et les questions de coordination, évalué la position stratégique du PNUD dans la région à une période où celle-ci connaît de profonds changements, et examiné le programme régional dans l'optique des droits de l'homme, de la parité des sexes et de l'autonomisation. La contribution du programme aux résultats de développement a été mesurée par rapport à un ensemble de quatre critères d'évaluation utilisés dans toutes les évaluations de programmes régionaux : pertinence, efficacité, efficience et durabilité.

4. L'évaluation a été réalisée par une équipe de consultants externes indépendants. Le responsable du Bureau de l'évaluation s'est joint à la mission d'évaluation afin de s'occuper du volet environnemental. Le rapport d'évaluation a été élaboré par le Chef d'équipe et le responsable de l'évaluation, et finalisé par le Bureau de l'évaluation en s'inspirant du projet de rapport de l'équipe et des commentaires du Bureau régional pour les États arabes (RBAS).

II. Contexte

5. La région couverte par le RBAS comprend 17 pays et les territoires palestiniens occupés, ce qui correspond presque exactement aux pays membres de la Ligue des États arabes. Même si les systèmes politiques diffèrent, la région a été longtemps dominée par des régimes autoritaires. Elle a été également marquée par un certain nombre de conflits ayant des conséquences notables sur la présence du PNUD dans les pays concernés, notamment les financements importants par les donateurs et le rôle central joué par le Bureau du PNUD pour la prévention des conflits et le relèvement.

6. Les soulèvements dans les pays arabes, ou « printemps arabe », ont marqué les années récentes. Ce qui n'était au départ qu'une révolte populaire en Tunisie en 2011 s'est vite étendu à d'autres pays : Bahreïn, Égypte, Libye, Syrie et Yémen. Même les pays qui n'ont pas connu de manifestations populaires ont ressenti la pression de réformer, et les sujets tels que la liberté d'expression, la représentativité politique ou la corruption sont désormais débattus avec plus de liberté dans la région. Par conséquent, le programme régional du RBAS, initialement formulé et mis en œuvre dans un environnement politique en quelque sorte inerte, a dû être adapté à l'évolution rapide de la situation.

7. Ces changements se produisent dans un contexte de ralentissement de la croissance économique, surtout dans les pays non pétroliers. La croissance a été freinée pendant plusieurs décennies par l'absence de transparence et de responsabilité politiques, l'instabilité et les conflits, ainsi que la conjoncture internationale et les crises. Dans certains pays, la croissance a été davantage ralentie depuis 2011 suite à l'incertitude et à l'instabilité nées des soulèvements populaires. Les taux de chômage dans la région sont considérés comme les plus élevés au monde, surtout le chômage des femmes et des jeunes.

8. Les autres défis de développement pertinents pour cette évaluation et communs à presque tous les pays relevant du Bureau régional sont, entre autres : a) La pénurie croissante d'eau (la région arabe est la région du monde où l'eau est la plus rare); b) la forte croissance démographique qui menace d'anéantir les acquis de développement; c) les défis liés à la parité des sexes découlant de la culture et de la religion; d) les taux d'analphabétisme parmi certaines couches de la population, et plus généralement un « déficit sur le plan des connaissances » comparativement à d'autres régions ayant des niveaux de développement économique comparables; e) des taux de prévalence du VIH/sida historiquement bas, mais en hausse.

9. En plus de l'héritage culturel et linguistique commun à la région, ces défis de développement semblables, créent un espace idoine pour des programmes régionaux, pour autant que des solutions communes puissent être trouvées à des problèmes communs, et la langue arabe facilite l'échange d'informations, d'expertise et de connaissances dans toute la région.

10. Les principaux objectifs du programme régional pour les États arabes tels qu'énoncés dans le document relatif au programme régional (2010-2013), sont : a) développer les capacités pour produire, acquérir et appliquer des connaissances pour le développement humain; b) développer les capacités pour stimuler le débat politique et le dialogue entre les parties prenantes; c) avoir de l'effet sur les résultats de développement au moyen de projets stratégiques et catalyseurs dans les principaux grands axes du programme; d) analyser les problèmes auxquels la région fait face et promouvoir des solutions; e) renforcer les partenariats au sein de la région et au-delà.

11. En supposant que les bureaux de pays et leurs programmes sont mieux placés pour répondre directement aux priorités nationales identifiées, le programme du RBAS a choisi de se charger des questions difficiles à régler par les bureaux de pays en raison de leur caractère sensible, notamment le VIH/sida, la gouvernance démocratique ou la parité des sexes. Le programme est mis en œuvre dans quatre domaines : a) réduction de la pauvreté et réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD); b) gouvernance démocratique; c) environnement et développement durable; et d) acquisition du savoir pour le développement humain.

Chacun des grands axes est mis en œuvre au moyen de projets, dont plusieurs sont anciens.

12. Selon le document relatif au programme régional, le financement nécessaire pour le programme régional s'élèverait à 47,5 millions de dollars pour la période de mise en œuvre du projet de quatre ans, à savoir 2010-2013. Une répartition assez équilibrée du financement sur les quatre grands axes a été envisagée. Le montant réel ciblé pour l'allocation des ressources de base (MCRAB) affecté au programme régional est comparable au montant envisagé (15,8 millions de dollars alloués contre 17,5 millions de dollars prévus), mais les ressources mobilisées auprès des donateurs ont été inférieures à l'objectif visé (14,8 millions de dollars mobilisés contre 30 millions prévus). Les dépenses du programme pendant le cycle actuel s'élèvent pour l'instant à 20 millions de dollars.

13. Le programme régional pour les États arabes est supervisé, et dans une certaine mesure, géré à partir de New York par la Division du programme régional du RBAS. Comme les autres bureaux régionaux du PNUD, le Bureau régional pour les États arabes gère un centre de services régional – le Centre régional au Caire – financé principalement par le programme mondial. Mais, à la différence des autres régions du PNUD, aucun rôle n'est assigné au Centre régional au Caire dans la gestion du programme régional. Son rôle se limite uniquement à apporter un appui technique aux bureaux et programmes de pays.

14. Tous les projets sont mis en œuvre par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) par l'intermédiaire des groupes de la gestion des projets basés dans la région. Deux unités de gestion des projets sont basées au Caire : le Programme régional de lutte contre le VIH/sida dans les États arabes (HARPAS) et le Programme de gouvernance de l'eau pour les États arabes (WGP-AS). Une troisième devrait bientôt se joindre à ces deux : l'Initiative arabe pour la résilience au changement climatique (ACRI). En dernière analyse, la politique du Bureau régional pour les États arabes consiste à établir la plupart des projets au Caire.

III. Principaux résultats

Réduction de la pauvreté et réalisation des OMD

15. Le Programme régional de lutte contre le VIH/sida dans les États arabes (HARPAS) est le seul projet mis en œuvre dans le cadre de ce grand axe, avec l'appui du Fonds de l'OPEP pour le développement international (OFID). Aucun projet n'a été consacré à l'emploi des jeunes, la coopération régionale et le commerce ou la croissance sans exclusion, bien que ces secteurs soient dûment mentionnés dans le document de programme régional et leur pertinence soulignée par les soulèvements populaires dans les pays arabes.

16. Le HARPAS entend contribuer à enrayer la propagation du VIH/sida par des conseils politiques, le renforcement des capacités, la promotion d'une réponse multisectorielle au VIH et la réduction de la réprobation sociale associée au sida. Les premières activités consistaient essentiellement à « rompre le silence » qui entoure le VIH/sida. Le HARPAS a lancé des campagnes de formation et de sensibilisation ciblant des milliers de responsables religieux dans le monde arabe. Ces campagnes ont permis la création du Chahama, un réseau de responsables

religieux mis en place pendant la première phase du programme HARPAS (2002-2005).

17. Au cours de la phase actuelle, à savoir 2010-2013, le projet a renforcé sa collaboration avec les organisations de la société civile représentant les personnes vivant avec le VIH ou les personnes à risque, et intervient parfois directement au niveau des pays au lieu d'agir par l'intermédiaire des bureaux de pays. L'autre grande réalisation de cette période visée par l'évaluation a été l'élaboration d'une stratégie de réduction de la vulnérabilité des migrants et des populations nomades dans la Corne de l'Afrique (où la prévalence du VIH est supérieure à celle des autres parties de la région). La Déclaration et l'appel de Djibouti pour l'action sur la mobilité, la migration et la vulnérabilité au VIH dans les ports de la Mer rouge et du golfe d'Aden ont bénéficié d'un large soutien dans la sous-région.

18. Le projet a été jugé pertinent dans la mesure où la maladie continue à se propager et pourrait se muer en un véritable défi de développement si rien n'est fait. Le format régional jouit d'un avantage comparatif du fait qu'il pose des questions délicates, comme l'homosexualité, auxquelles aucune solution ne serait apportée au niveau des pays. Les États arabes ont tendance à considérer la lutte contre le VIH/sida comme de moindre priorité, et à minimiser le risque posé par cette pandémie. Toutefois, la négligence du VIH/sida a été compensée dans plusieurs pays par la mobilisation, l'activisme et le plaidoyer accrus de la société civile.

19. Les phases successives de la programmation du HARPAS ont davantage mis en évidence le VIH/sida dans la plupart des pays de la région, fait tomber les tabous qui entourent le VIH et permis aux bureaux de pays de se concerter facilement avec leurs homologues nationaux sur les stratégies communes de réponse à ces questions.

Gouvernance démocratique

20. Les principaux projets mis en œuvre dans le cadre de ce grand axe sont les suivants : a) Modernisation des parquets; b) Initiative du PNUD pour le développement parlementaire dans la région arabe (PDIAR); c) Initiative sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les pays arabes (ACIAC), et d) Appui aux efforts des pays arabes engagés dans les processus de gouvernance transitionnelle, lancée en réponse au printemps arabe. La plupart de ces initiatives découlent du Programme concernant la gouvernance dans la région arabe (POGAR) arrivé à son terme.

21. Le projet intitulé « Modernisation des parquets » a formé les procureurs en matière de respect des droits de l'homme et amélioré leur maîtrise des questions relatives aux violations des droits de propriété intellectuelle, des techniques de police scientifique et des infractions écologiques.

22. L'activité principale de la PDIAR pendant le cycle actuel du programme a consisté à renforcer la capacité des parlements arabes à adopter des lois susceptibles de contribuer à la réalisation des OMD. Le projet a identifié des textes de loi prometteurs pour la promotion des OMD, et mis en évidence ces textes dans le « Guide sur les OMD à l'intention des parlementaires arabes ». Il est difficile de dire si ces efforts susciteront l'adoption de lois tenant compte des OMD.

23. L'ACIAC soutient la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) par le développement des capacités des organes de lutte contre la corruption, l'appui technique à l'auto-évaluation de la Convention, et

la facilitation du fonctionnement du Réseau arabe pour le renforcement de l'intégrité et la lutte contre la corruption (ACINET). L'émulation entre les pays et la participation des organisations de la société civile jouent un rôle essentiel dans le dynamisme de la Convention, réduisant ainsi l'incidence de la corruption dans la région arabe.

24. Le projet « Appui aux efforts des pays arabes engagés dans des processus de gouvernance transitionnelle » a traduit en langue arabe un manuel sur l'élaboration d'une Constitution et cofinancé l'organisation du Forum international sur les processus des transitions démocratiques tenu au Caire les 5 et 6 juin 2011. Le forum a permis le débat sur la justice transitionnelle de façon non contraignante, en faisant bon usage de la neutralité perçue du PNUD et de la coopération Sud-Sud.

25. En général, la forte pertinence de ces thèmes et des questions promues par le programme régional en matière de gouvernance démocratique n'est devenue parfaitement visible qu'après le printemps arabe. Auparavant, ce programme plaidait pour l'établissement de normes internationales en matière de démocratie et d'État de droit que les pays de la région se montraient généralement réticents à adopter. La situation a évolué remarquablement après le printemps arabe, mettant en évidence l'importance de la bonne gouvernance en tant que condition pour la stabilité, la prospérité et la souveraineté. Avec le recul, les thèmes et questions prônés par le programme de gouvernance régionale du PNUD se sont avérés d'une grande pertinence. Toutefois, à cette période, le portefeuille de la gouvernance s'était considérablement réduit et était presque exclusivement axé sur la lutte contre la corruption, obérant ainsi ses capacités à répondre à des besoins plus variés et plus spécifiques de l'Égypte, de la Libye et de la Tunisie, par exemple, dans les domaines de la récupération des avoirs, de l'élaboration de la Constitution, ou de l'appui aux processus électoraux.

Environnement et développement durable

26. L'environnement et le développement durable sont un domaine thématique nouveau pour le programme régional. Il est composé de deux projets : le Programme de gouvernance de l'eau pour les États arabes (WGP-AS) destiné à promouvoir une gouvernance efficace des ressources en eau insuffisantes dans les pays arabes, et l'Initiative arabe pour la résilience au changement climatique (ACRI) qui vise à renforcer les capacités des pays arabes à intégrer systématiquement les mesures d'adaptation au changement climatique dans les plans de développement national.

27. Les initiatives relevant du grand axe environnement et développement durable ont en général été jugées peu pertinentes. À la différence des autres grands axes, les projets relevant de celui-ci s'emploient à faire reconnaître l'intérêt des questions à fort contenu technique et à sensibilité politique quelque peu faible. L'approvisionnement en eau douce est devenu une question de vie ou de mort pour la région. Les microprojets financés par le WGP-AS en Jordanie, dans les territoires palestiniens occupés, en Tunisie et au Yémen ont été élaborés localement et tiennent compte de la conservation de l'eau au niveau des ménages et de la communauté de façon pratique, et ont de ce fait été perçus par les parties prenantes rencontrées par la mission comme revêtant une grande pertinence. L'idée de publier un rapport sur l'eau (un des résultats clés du WGP-AS) a bénéficié de moins d'appui de la part des mêmes parties prenantes.

28. L'élaboration du projet de l'ACRI est passée par un long processus consultatif impliquant les bureaux de pays et les institutions panarabes. Par conséquent, le document de projet semble bien élaboré et d'actualité. Toutefois, il prévoit un appui dans des domaines scientifiques qui ne semblent pas relever des missions du PNUD, et la complexité technique du sujet requiert un soutien technique plus robuste de la part du Bureau des politiques de développement du PNUD. Le projet n'a pas encore démarré.

29. Malgré la pertinence des questions générales de gouvernance de l'eau et du changement climatique pour la région et leur conformité avec les missions du PNUD, l'avantage comparatif de l'organisation dans ce secteur et dans la région suscite des inquiétudes. Dans la région arabe, de nombreuses autres organisations travaillent déjà dans le secteur de l'eau, jouissent d'une plus longue expérience et sont dotées de plus de ressources que le PNUD ne peut en mobiliser. Plusieurs parties prenantes se sont demandé pourquoi, en tant qu'acteur relativement nouveau sur les questions environnementales régionales, le PNUD voudrait mener ses propres activités au lieu de s'allier avec des partenaires bien établis et animés de la même vision.

Promotion du savoir pour le développement humain

30. Le programme régional a substantiellement investi dans les produits du savoir. Cet accent sur les produits axés sur le savoir a été d'une grande pertinence compte tenu du retard accusé dans le domaine des connaissances par la région arabe, fondamentalement imputable à l'absence de liberté d'expression. Ce retard, l'a montré la série des Rapports arabes sur le développement humain, pèse sur les capacités de la société à réfléchir sur ses problèmes, relever de nouveaux défis et promouvoir un changement réfléchi.

31. Le produit du savoir le plus visible et le plus connu du programme régional est la série des Rapports arabes sur le développement humain (RADH). Bien que le premier (2002) de ces rapports ait été lancé à la Ligue des États arabes, traduisant ainsi l'intérêt porté par cette organisation à la promotion d'un débat sain entre ses membres sur les priorités de développement. Les rapports ultérieurs n'ont pas été favorablement accueillis par certains États de la région. Tout comme pour le grand axe gouvernance démocratique, le niveau de l'appui des gouvernements aux RADH a considérablement évolué après le printemps arabe, et les révolutions tunisienne et égyptienne ont mis en lumière l'importance des sujets traités dans ces rapports.

32. En s'appuyant sur les principes méthodologiques de la série des RADH, le PNUD a activement défendu la neutralité des rapports régionaux contre les tentatives de passer leur message sous silence ou d'en abuser. Le PNUD a offert aux auteurs du rapport une tribune sûre à partir de laquelle ils pouvaient s'exprimer librement et contribuer au débat dans la région, tout en maintenant au fil des ans un niveau élevé de qualité et de pertinence.

33. Les contributeurs des Rapports arabes sur le développement humain sont généralement des universitaires arabes formés en Occident et d'ardents défenseurs des valeurs démocratiques, favorables aux pauvres et aux laïcs. Certains pays sont mieux représentés que d'autres dans la réserve des contributeurs, l'Égypte et le Liban pourvoyant 38 % des contributeurs. Des appels ont été lancés en faveur d'un profil plus diversifié des contributeurs – ils doivent aussi provenir d'horizons géographiques plus larges, représenter d'autres traditions intellectuelles ou

comprendre moins d'universitaires, afin d'être plus représentatifs de la région et accroître la pertinence du rapport.

34. Il ne fait aucun doute que la série des RADH a contribué à orienter le débat sur la gouvernance et le développement dans le monde arabe. Dix ans après son lancement, ces rapports sont abondamment cités en tant que source de faits et d'analyses faisant autorité. Parmi les sites Internet en arabe qui citent les rapports ou proposent des liens vers ceux-ci, les blogs individuels sont les plus nombreux, suivis des médias et des organisations non gouvernementales. Les éditions en langue anglaise sont principalement citées par les médias, suivis du monde universitaire, et enfin les organisations non gouvernementales et les bloggeurs. Il s'est dégagé un consensus quasi universel autour du contenu des rapports sur les sites Internet constituant l'échantillon.

35. Le premier rapport a été qualifié de « révélateur » par les responsables de la Ligue des États arabes et son message sur la nécessité des réformes dans la région a été relayé à l'occasion d'un sommet ultérieur de la Ligue qui s'est tenu par la suite (Tunis, mai 2004), ainsi que dans le cadre de plusieurs autres initiatives. Toutefois, l'influence de ces rapports sur les politiques, programmes et plans nationaux de développement semble assez limitée.

36. On assiste maintenant à une prolifération des produits du savoir du PNUD sur le monde arabe, ainsi qu'à une évolution vers un style plus académique, deux tendances qui ont pour effet de diluer l'impact de ces produits.

Égalité des sexes, autonomisation des femmes et des jeunes

37. Les inégalités entre les sexes ont été identifiées dans les RADH comme étant un des principaux écueils qui freine le développement dans la région. Le printemps arabe, que beaucoup de femmes ont soutenu activement, n'a fait qu'aggraver ces inquiétudes, suite à l'accession ultérieure de partis islamistes au pouvoir en Tunisie et en Égypte.

38. La majorité des projets régionaux ont accordé une attention particulière à la prise en compte de la problématique hommes-femmes. L'Initiative du PNUD pour le développement parlementaire dans la région arabe (PDIAR) a examiné la sensibilité des parlements jordanien et tunisien à la problématique hommes-femmes, soutenu l'adhésion des femmes aux partis politiques et leurs candidatures aux élections, et contribué à l'élaboration de la version arabe de iKNOW Politics. Le prochain rapport du WGP-AS sur l'état des ressources en eau dans le monde arabe consacre un chapitre aux disparités entre les sexes en matière d'accès, d'utilisation et de contrôle des ressources en eau, et les aménagements hydrauliques pilotes lancés en Jordanie incluent un projet géré par une organisation féminine. Le HARPAS a formé des hommes et des femmes responsables religieux de différentes confessions, proposé des microcrédits aux femmes vivant avec le sida, organisé des programmes de leadership féminin et porté une attention particulière aux groupes vulnérables, comme les travailleuses du sexe, les hommes ayant des relations sexuelles avec des hommes, les toxicomanes par voie intraveineuse (plus généralement des hommes, notamment les jeunes), et aux travailleurs migrants. Dans le domaine des connaissances pour le développement, le premier RADH (2002) avertit qu'un développement sans équité entre les sexes est un développement compromis. L'intégralité d'un rapport ultérieur (« Vers la liberté de la femme dans le monde arabe » – 2005) était consacrée aux causes, manifestations et conséquences de

l'inégalité des sexes, et le rapport 2009 a mis l'accent sur les conséquences dévastatrices des guerres actuelles et des conflits sur les populations vulnérables, notamment les femmes.

39. Toutefois, ces succès ont été réalisés grâce aux efforts des individus et des projets et non par une approche programmatique cohérente. Les projets de chaque grand axe abordent la prise en compte de la problématique hommes-femmes de manière indépendante, sans une stratégie globale coordonnée pour la question des femmes. Par conséquent, les approches intéressantes mais isolées mises en œuvre par le programme régional du RBAS pour l'égalité des sexes ne sont pas assez diffusées et perceptibles.

40. Le document de programme régional a mis l'accent sur la question des jeunes qui, comme celle des femmes, devait être gérée comme question intersectorielle. Des initiatives spécifiques au profit des jeunes ont aussi été envisagées, mais jamais mises en œuvre. L'absence dans le portefeuille actuel de tout projet régional sur la croissance sans exclusion et l'emploi est un problème, puisque la question essentielle de l'emploi des jeunes dans le monde arabe est négligée.

Efficacité

41. L'efficacité des opérations du programme, c'est-à-dire la manière dont le PNUD s'est organisé pour obtenir de bons résultats de façon opportune et rationnelle, est apparue comme un sujet de préoccupation. Elle semble s'être détériorée au cours de la période couverte par le programme actuel. Plusieurs facteurs externes ont joué, y compris des retards dans l'obtention des signataires des pays nécessaires ou les perturbations nées du printemps arabe. Toutefois, l'efficacité a aussi été entravée par des facteurs internes. Interrogés, plusieurs membres du personnel des projets régionaux ont évoqué un certain degré de micro gestion à partir du siège dont l'effet perturbateur et démotivant. La faiblesse du pouvoir de décision de certains directeurs de projet s'ajoute à l'insuffisance des ressources humaines mises à leur disposition pour obtenir les résultats escomptés en temps voulu. Enfin, la mise en œuvre du programme par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) vient s'ajouter à la complexité de la gestion des finances et du personnel.

Durabilité

42. Dans le grand axe pauvreté, les preuves de la durabilité des interventions du HARPAS sont nombreuses, l'engagement durable des responsables religieux dans la sensibilisation et la lutte contre la stigmatisation liée au VIH étant les plus solides. Les interventions du HARPAS ont également incité certains bureaux de pays comme ceux de l'Égypte et de la Somalie à intégrer le VIH dans leurs propres programmes.

43. Les perspectives de durabilité sont difficiles à évaluer dans le secteur de l'environnement. La plupart des activités viennent juste de démarrer, et il est encore trop tôt pour dire si elles seront mises en œuvre à travers des partenariats régionaux solides susceptibles de garantir une certaine continuité et la durabilité.

44. Dans le secteur de la gouvernance, les perspectives de durabilité sont bonnes pour l'ACIAC et pour le travail sur les infractions écologiques au Maroc. Toutefois, l'arrêt de certains projets à un stade précoce de ce cycle de programmation (POGAR, PDIAR, modernisation des parquets) et le départ de leur équipe de gestion

ont entraîné une perte significative d'élan et de mémoire institutionnelle. Aucun de ces projets n'était doté d'une stratégie d'achèvement claire. L'irrégularité de l'entretien du site Internet du POGAR depuis 2009 en est la parfaite illustration.

Positionnement stratégique

45. Étant donné l'absence de directives institutionnelles claires sur les rôles et les fonctions attendues du programme régional du PNUD, l'équipe d'évaluation a identifié cinq rôles qu'un programme régional du PNUD peut jouer utilement et à juste titre : a) s'occuper d'importantes questions régionales sur lesquelles les bureaux de pays sont moins aptes à organiser la sensibilisation et à collaborer (par exemple, les questions délicates); b) servir de pôle de connaissances; c) tester au niveau des pays l'applicabilité des mesures prônées au niveau régional, en pourvoyant notamment le financement de démarrage; d) coordonner les projets impliquant plusieurs pays pour réduire les coûts d'exécution d'activités parallèles dans plusieurs pays; et e) soutenir les organisations régionales.

46. Les rôles a) et b) ci-dessus sont joués dans une large mesure par le programme régional du RBAS. Le rôle c) est également joué par certains projets (ACIAC et HARPAS), mais il pourrait nécessiter une collaboration plus étroite entre le programme régional et les bureaux de pays comparativement à ce qui se fait actuellement. Pour ce qui est du rôle d), la responsabilité des « programmes couvrant plusieurs pays » incombe à la Division des bureaux de pays du Bureau régional, et non au Programme régional. Le rôle e) sur l'appui aux organisations régionales est dans une moindre mesure joué par le Centre régional au Caire (RCC), sans quasiment aucune implication du programme régional.

47. Le programme régional étant pour l'essentiel géré à partir de New York, il manque de solides liens avec d'autres services du PNUD dans la région, comme les bureaux de pays et le Centre régional au Caire. Cette situation pèse à son tour sur la capacité du programme régional à servir de pôle de connaissances, promouvoir les projets pilotes au niveau des pays ou soutenir les organisations régionales. Le sentiment global qui prévaut dans les bureaux de pays du RBAS est que le programme régional est isolé et inaccessible. Il faudrait relever que la présence du programme régional a longtemps été légère. Ses activités sont très limitées en Algérie, à Djibouti, dans les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG), en Irak, en Somalie et au Soudan. Cette situation est due à des causes profondes, comme l'accent mis sur des questions délicates, ce qui entraîne la frilosité des pays à l'égard des activités du programme régional, la réputation des pays membres du CCG comme contributeurs nets, l'absence d'un créneau clair pour le programme régional dans les pays en crise principalement soutenus par le Bureau du PNUD pour la prévention des conflits et le relèvement, ainsi que les difficultés liées à la mobilisation des ressources. La présence limitée du Programme régional dans la région affecte à coup sûr son appréciation par les bureaux de pays. Toutefois, même dans les pays où le programme régional a été actif au cours des années récentes, le niveau de collaboration est souvent considéré insuffisant par le personnel du bureau de pays.

48. Dans la répartition actuelle des rôles, le RBAS exécute les projets et le Centre régional au Caire s'occupe de la prestation des services consultatifs aux bureaux de pays. Ces deux rôles sont complètement séparés. Ce décalage sème la confusion dans l'esprit du personnel du bureau de pays qui doit collaborer avec deux services

régionaux distincts, dont chacun est supposé remplir des fonctions distinctes, mais qui dans la pratique sont en concurrence pour le même espace régional. Le RBAS a en fait tenté de diviser ses services régionaux en trois grands ensembles : financement programmatique, produits du savoir et services consultatifs. Cette stratégie suppose qu'il existe peu de synergie dans une offre plus intégrée de services, alors qu'en réalité le potentiel de synergie est très élevé, comme on peut le constater dans d'autres régions du PNUD.

Partenariats et mobilisation des ressources

49. Le programme régional a pu collaborer avec les principaux acteurs publics, ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires en tant que partenaires d'exécution. Toutefois, à un niveau plus stratégique, des occasions de concertation avec d'importantes organisations régionales comme la Ligue des États arabes et la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO). Les relations entre le HARPAS et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) seraient également inadéquates. Sur la question de la parité des sexes, le programme régional aurait pu bénéficier d'un partenariat plus solide avec le Centre de recherche et de formation pour les femmes arabes (CAWTAR), et n'a mené aucune action sur l'engagement pris dans le document de programme régional à collaborer avec ONU-Femmes (alors dénommé Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, UNIFEM). Cette absence de collaboration avec les acteurs régionaux est aussi visible dans le grand axe environnement et développement durable.

50. L'absence d'une stratégie solide a probablement pesé sur la capacité du programme régional à collecter des fonds, en plus d'autres facteurs, notamment la crise financière mondiale, l'absence d'actions énergiques de mobilisation, et la politique adoptée par la direction du PNUD en vue de promouvoir le Fonds d'affectation spéciale thématique pour la prévention des crises et le redressement en tant que principal moyen de mobilisation des ressources en réponse au printemps arabe.

IV. Conclusions

51. Le programme régional (2010-2013) du RBAS a été mis en œuvre à une période difficile dans l'histoire de la région. Il a été élaboré et lancé avant le début du printemps arabe en 2011. À cette période, le PNUD faisait partie des rares organisations d'aide qui tentaient de promouvoir la bonne gouvernance dans la région. Ses efforts étaient souvent couronnés de peu de succès, étant donné que les gouvernements de la région et au-delà étaient satisfaits du statu quo et semblaient s'intéresser plus au débat sur les réformes au lieu de réformer leurs systèmes de gouvernance.

52. Conclusion 1 : Le printemps arabe a été l'occasion de s'appuyer sur des années de sensibilisation à la réforme de la gouvernance et d'appui à un changement véritable. Toutefois, le portefeuille de la gouvernance du programme, jadis important et visible, a considérablement fondu depuis l'arrêt du POGAR en 2009, laissant le programme régional avec des capacités limitées pour répondre aux événements décisifs de 2011.

53. Le plus récent projet régional d'appui aux transitions politiques en Tunisie et en Égypte a reçu un accueil favorable, mais son apport a été jusqu'à présent limité. À l'inverse, le Bureau des politiques de développement et le Bureau du PNUD pour la prévention des conflits et le relèvement ont réagi plus activement que le RBAS aux événements survenus dans la région.

54. Conclusion 2 : Le programme régional est insuffisamment « ancré » dans la région et pas assez bien attelé à l'architecture du savoir » du PNUD, et reste considéré par les bureaux de pays comme distant, malgré les exemples récents et très appréciés de collaboration menée au niveau des pays par le HARPAS, l'ACIAC ou le WGP-AS. Il est important de consolider les liens entre le programme régional et d'autres services du PNUD. De par sa nature, le programme régional ne peut pas travailler en solitaire. Il dépend des bureaux de pays pour ce qui est de la traduction des activités de sensibilisation du programme régional en actions concrètes, et ne peut pas obtenir les résultats attendus en tant que « pôle de connaissances » s'il est déconnecté des autres centres de connaissances du PNUD.

55. Le positionnement du programme régional dans la région serait amélioré par l'établissement d'un lien plus étroit entre le programme et les services techniques et consultatifs du Centre régional. Malgré l'insuffisance de son personnel et de ses ressources, le Centre régional au Caire a fait preuve d'une grande souplesse dans les réponses au printemps arabe. Les liens qu'il a établis à cet égard avec la Ligue des États arabes, le CESAO, et la société civile arabe sont des atouts importants.

56. Conclusion 3 : Le programme régional s'est appuyé sur les points forts et les succès d'un grand axe régional : la capacité à attirer l'attention sur des questions qui seraient trop sensibles et controversées à aborder au niveau des pays, et offrir des possibilités de dialogue, de débat de politique et d'échange des connaissances et des meilleures pratiques.

57. À cet égard, le programme régional a poursuivi son positionnement stratégique comme dans les grands axes clés où il jouit d'un avantage comparatif évident : gouvernance démocratique et réduction de la pauvreté. Pour la première fois, le programme régional s'est aussi engagé dans le domaine quelque peu « surchargé » de l'environnement et du développement durable, avec des initiatives en matière de gouvernance de l'eau et de changement climatique. Dans ce grand axe, le programme régional ne s'est pas encore trouvé un créneau et apporté la preuve de l'avantage comparatif dont il jouit.

58. Conclusion 4 : Comparé aux précédents programmes régionaux, le programme actuel a consacré plus d'attention à l'action au niveau des pays afin de contribuer à l'intégration des thèmes du programme régional dans les programmes de pays du PNUD et les plans nationaux de développement. Il est vrai que cette stratégie est en principe adaptée, mais certains projets régionaux tendent à mettre en œuvre des activités pilotes au niveau des pays sans une implication suffisante des bureaux de pays concernés.

59. Les résultats ont été mitigés : certains bureaux de pays ont considéré ces activités pilotes comme des initiatives imposées de l'extérieur et comme une ingérence dans leur rôle principal qu'ils sont appelés à jouer au niveau des pays, tandis que d'autres (souvent ceux qui jouent un rôle majeur dans l'élaboration et la mise en œuvre des activités pilotes) ont été plus reconnaissants.

60. Conclusion 5 : Certains projets ont enregistré de meilleures performances que d'autres dans la réalisation des objectifs stratégiques du programme régional. À cet égard, les performances du HARPAS et de l'ACIAC sont remarquables.

- Le HARPAS a noué de nombreux partenariats avec la société civile, les organisations de personnes vivant avec le VIH, les médias, les jeunes et les responsables religieux de toutes les confessions, dans un le cadre d'une action concertée visant à réduire la stigmatisation liée au VIH/sida. Les solutions explorées par le HARPAS au fil des ans, notamment l'attention particulière portée aux groupes vulnérables, la sensibilisation par l'intermédiaire des responsables religieux et les activités d'information à travers les médias pour ne citer que celle-là, sont une bonne pratique dont d'autres domaines d'activité peuvent s'inspirer. Récemment, le projet a mis en œuvre des initiatives pilotes, comme le microcrédit d'appui aux personnes vivant avec le VIH au niveau local, avec des résultats plus mitigés.
- L'ACIAC coopère avec les organes de lutte contre la corruption et la société civile pour développer les capacités des États arabes afin d'appliquer la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC). Il est intéressant de relever que l'ACIAC s'est appuyée sur l'expertise régionale, et a suscité l'émulation parmi les pays participants en tant que moteur du changement, ainsi que la participation structurée et formelle des organisations de la société civile, afin de promouvoir le droit d'accès à l'information et contester les déclarations officielles, le cas échéant.

61. L'évaluation de l'efficacité des autres projets a parfois été difficile, puisque certains parmi eux ont été soit écourtés (PDIAR), très retardés (WGP-AS), ou n'avaient pas encore démarré au moment de l'évaluation (ACRI).

62. Conclusion 6 : Dans le grand axe « connaissances pour le développement », le programme régional a retenu l'attention d'un large public depuis le lancement du premier RADH en 2002. La série des RADH a suscité un débat intense, et encouragé les Arabes à œuvrer pour trouver leurs propres solutions de développement.

63. Ces rapports ont été jugés de mauvais goût par certains et ont été mal utilisés par d'autres. En effet, ils étaient en avance sur leur temps. La série des rapports arabes a modestement contribué à l'avènement du printemps arabe, en rendant facilement accessible une évaluation sincère, osée et hautement crédible du niveau de développement de la région. Toutefois, on assiste à présent à une prolifération des produits du savoir du PNUD (*Arab Knowledge Report*, *Arab Water Report*, *Arab Development Challenges Report*) ainsi qu'à une évolution vers un style plus académique, deux tendances qui diluent l'impact de ces publications.

64. Conclusion 7 : Pour relever les défis de l'ère nouvelle, surtout les attentes sans cesse croissantes des peuples arabes dans les domaines de l'emploi, des libertés, de la dignité et de la sécurité, il faudra davantage de cohérence dans le fonctionnement de l'organisation. Le PNUD possède l'expérience, les compétences, l'intelligence et les valeurs requises, dispose d'importants atouts régionaux et jouit d'une image positive dans la région. Toutefois, il doit réunir ces forces et les exploiter de manière coordonnée.

65. Le printemps arabe a ouvert de nouvelles possibilités et créé des besoins nouveaux. Il s'agit d'un phénomène régional. Au cours de la dernière décennie, le programme régional a exhorté au changement. Il a désormais le devoir de soutenir les réformes politiques, protéger les droits humains et la parité des sexes, lutter contre la corruption de façon plus énergique, et promouvoir une croissance sans exclusion dans les pays arabes. Le moment est venu d'élaborer un nouveau programme régional qui soit plus proche des populations arabes, permettant aux citoyens eux-mêmes d'exprimer leurs préoccupations, avec un ancrage plus solide dans les réalités régionales.

V. Recommandations

66. Recommandation 1 : Afin d'améliorer sa visibilité dans la région et accroître ses chances de succès et de durabilité, le programme régional pour les États arabes doit être plus fermement ancré dans la région arabe et être géré à partir de cette région; il doit aussi renforcer les partenariats avec les organisations régionales.

67. Nouer des partenariats plus étroits avec les organisations comme la Ligue des États arabes, la CESAO et CAWTAR, ainsi qu'avec le Bureau régional d'ONU-Femmes permettrait au programme régional de profiter de leurs actions de sensibilisation et de leur influence dans toute la région, aider le PNUD à promouvoir de véritables réformes, et pourrait renforcer la durabilité, dans la mesure où certaines initiatives régionales du PNUD peuvent, à terme, être transférées aux institutions régionales fortes.

68. Recommandation 2 : Les capacités des directeurs de projet basés dans la région doivent être renforcées afin qu'ils puissent gérer leurs propres ressources financières; ces responsables doivent être exhortés à consolider leurs rapports avec les donateurs et à participer aux efforts de mobilisation des ressources; et ils doivent être autorisés à renforcer les liens avec les autres services et partenaires externes du PNUD.

69. Conformément aux procédures normalisées du PNUD, les directeurs de projet sont chargés de gérer les ressources des projets et de garantir que leurs projets donnent lieu aux réalisations ou résultats spécifiés dans le document de projet. Certaines équipes de gestion de projet, surtout celle chargée du WGP-AS, doivent de toute urgence tenir les engagements pris auprès des bureaux de pays, des gouvernements et des donateurs.

70. Recommandation 3 : Le programme régional doit être mieux ancré dans l'architecture du savoir du PNUD. Le moyen le plus efficace pour y parvenir serait de placer les projets régionaux et les directeurs de projet sous la responsabilité du Centre régional, comme il est d'usage dans d'autres régions, avec simplement un rôle de supervision assigné au RBAS du siège.

71. Cela réduirait l'isolement du programme régional par rapport aux autres services du PNUD; lui permettrait de mieux diffuser ses connaissances au sein du PNUD et de bénéficier de l'expertise technique interne de l'organisation (qui revêt une importance particulière dans les domaines hautement techniques comme le changement climatique); et réduirait le double emploi et la confusion. Au fil du temps, cela pourrait également permettre des économies d'échelle dans les

opérations, et déboucher sur un ensemble de programmes, de services consultatifs et de produits du savoir plus cohérent et plus utile.

72. Recommandation 4 : Le programme régional doit renforcer sa cohérence interne; rattacher plus systématiquement dans le document de programme régional les résultats aux activités de projet et aux résultats attendus; renforcer la collaboration entre les composantes du programme régional; étayer par des documents et publier le financement, les activités et les résultats du programme régional dans son ensemble.

73. Pour l'instant, l'information sur le programme a tendance à être dispersée au niveau du projet, difficile d'accès et manque parfois de cohérence. Le programme mérite d'avoir une documentation et une communication mieux intégrée sur ses objectifs, ses ressources, ses réalisations, ses progrès et les écueils au niveau global du programme. Il bénéficierait également d'une meilleure adéquation avec les composantes réelles du programme telles qu'elles sont mises en œuvre et le document de programme régional tel qu'il est approuvé par le Conseil d'administration, par exemple, en mettant en pratique l'engagement pris dans le programme régional en cours à travailler pour une croissance sans exclusion et l'emploi des jeunes.

74. Recommandation 5 : Le programme régional doit s'appuyer sur le positionnement actuel comme source de connaissances et d'expertise régionales en langues arabe, anglaise et française minutieusement adaptées au contexte, et tirer parti des avantages comparatifs des projets et programmes régionaux en matière de plaider sur les questions délicates, l'analyse du contexte socioéconomique et politique, l'échange des connaissances, les débats régionaux, le dialogue et le recours à la coopération Sud-Sud.

75. Les interventions au niveau des pays doivent toujours être mises en œuvre par le biais des bureaux de pays, dans le respect de la primauté du bureau de pays et en évitant de mettre directement en œuvre les activités au niveau des pays. Cela peut parfois déboucher sur la non-exécution de certains projets pilotes dans les pays où le bureau de pays affiche peu d'intérêt, mais l'objectif de ce type d'activités pilotes au niveau des pays est de démontrer l'applicabilité, de renforcer les capacités des bureaux de pays et de faciliter l'intégration des thèmes du programme régional dans les programmes de pays et les plans de nationaux de développement. Cet objectif ne peut être atteint qu'avec la participation active et l'intérêt des bureaux de pays.

76. Recommandation 6 : Le programme régional doit tenir compte des changements qui transforment la région, concevoir un appui plus explicite aux initiatives régionales de protection des droits de l'homme, et tenter de traduire l'information et les connaissances en actions afin de produire des résultats concrets susceptibles d'améliorer la vie des gens.

77. Les domaines dans lesquels l'appui régional du PNUD peut être le plus utile pour les États arabes au cours du prochain cycle sont notamment :

- Dans le grand axe gouvernance démocratique, la justice transitionnelle et la réconciliation; la lutte contre la corruption et la récupération des avoirs; l'appui à la représentation parlementaire; la sensibilisation au respect des droits de l'homme et la parité des sexes; la protection juridique des pauvres;

- Dans le grand axe réduction de la pauvreté et OMD, l'élaboration d'un nouveau projet spécifique consacré aux jeunes est recommandée pour éviter les solutions à court terme et mettre l'accent sur une croissance sans exclusion et les obstacles structurels à l'emploi. Dans le domaine du VIH/sida, les efforts de sensibilisation devraient peut-être accorder plus d'attention aux citoyens ordinaires, aux femmes et aux hommes, ainsi qu'à la jeunesse à risque;
- Dans le domaine de l'environnement et du développement durable, le WGP-AS doit évaluer la pertinence de ses résultats ainsi que son propre avantage comparatif dans un secteur « surchargé », pour déterminer si la prochaine phase doit mettre l'accent sur la production du savoir ou des méthodes pratiques d'amélioration de la gouvernance de l'eau par le biais des projets pilotes. À long terme, une collaboration plus étroite avec les acteurs établis comme la CESAO contribuerait à réduire le double emploi des efforts et renforcerait l'efficacité du programme régional ainsi que les perspectives de durabilité dans le secteur de l'environnement;
- Dans le domaine des connaissances pour le développement humain, il faut démocratiser les produits du savoir (de leur élaboration à leur diffusion) par une définition de leur objectif et du public cible; notamment en faisant recours à des expertises diversifiées et moins académiques; en explorant d'autres médias comme la télévision; en réduisant la longueur des rapports; et en les diffusant plus largement;
- Dans le domaine de la parité des sexes, le programme régional doit renforcer les initiatives d'intégration de la problématique hommes-femmes dans tous les projets, et les compléter par un projet spécifique des activités spécialement conçues pour faire avancer et protéger la parité des sexes et l'autonomisation des femmes, répondre à des questions spécifiques liées à la violence contre les femmes, la marginalisation, l'éducation et l'autonomisation économique et politique.

78. Recommandation 7 : Dans les États arabes, le PNUD doit consolider ses partenariats avec la société civile et impliquer les organisations communautaires, les responsables religieux, les médias et les milieux universitaires dans le débat, les activités de sensibilisation et l'évaluation des politiques publiques, afin de favoriser l'ouverture dans la sphère publique, renforcer la transparence et promouvoir des réformes crédibles de la gouvernance, mieux tenir compte de la diversité des opinions et des points de vue dans un contexte particulier et exercer davantage de pression pour le changement sur les questions sociales importantes.

79. Recommandation 8 : Le Bureau régional pour les États arabes doit procéder à des évaluations des résultats et des audits plus fréquents de son programme régional. Cela doit inclure un audit des coûts de gestion du programme afin d'établir le rapport coût-efficacité de la mise en œuvre par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets.