



**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
23 juin 2012
Français
Original : anglais

Deuxième session ordinaire de 2012

4-10 septembre 2012, New York

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**Évaluation du partenariat du PNUD avec des fonds
mondiaux et des fondations philanthropiques**

Résumé

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Historique.....	3
III. Constatations	6
IV. Conclusions	14
V. Recommandations	17



I. Introduction

1. La coopération contemporaine pour le développement comporte un large éventail de relations avec différents types de partenaires – gouvernementaux, non gouvernementaux et secteur privé. La diversité des institutions et des types de partenariat s'est multipliée au cours des deux dernières décennies. Cette évolution s'est fondée en partie sur les différentes modalités d'allocation des ressources privées, notamment par la création de fondations philanthropiques, afin d'atténuer toutes sortes de problèmes de développement. Une autre de ses causes a été l'affectation plus généralisée du financement public, les pays donateurs cherchant à justifier l'utilisation et l'impact des fonds des contribuables. Dans certains cas, des problèmes spécifiques de développement ont rassemblé différents types de donateurs pour créer des « fonds mondiaux » qui ont eu une importance certaine pour soutenir des programmes dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'environnement. Dans de nombreux cas, le désillusionnement causé par la performance des accords multilatéraux existants consacrés par les Nations Unies et les banques multilatérales de développement a servi de motif sous-jacent à l'établissement de fonds mondiaux ou de fondations philanthropiques. La mise en place de mécanismes visant à apporter rapidement un appui efficacement ciblé là où il était le plus nécessaire était, dans une certaine mesure, un objectif connexe.

2. Le PNUD a collaboré avec toute une série de mécanismes de partenariat et de financement dans l'accomplissement de son mandat de soutien aux pays en développement. Il a créé des partenariats avec une multitude de fonds mondiaux et de fondations philanthropiques tant au niveau mondial qu'à celui de chacun des pays de programme. Outre les nouvelles possibilités de renforcement de l'appui à ces pays sur un ensemble de problèmes fondamentaux, l'établissement de ces partenariats a été crucial dans le contexte de l'incertitude permanente concernant la disponibilité constante de ressources de base suffisantes.

3. La dynamique des différents partenariats a eu pour résultat différents arrangements institutionnels tant au niveau collectif qu'à celui des pays de programme. Les conditions variées des pays ont conduit le PNUD à s'engager dans des partenariats dans lesquels il a diversement joué le rôle de bénéficiaire principal des fonds, d'organisme d'exécution, d'interlocuteur, de coordonnateur et de conseiller.

4. Le présent rapport cherche à mieux faire comprendre ce qu'est le partenariat du PNUD avec des fonds mondiaux et des fondations philanthropiques. Les principaux objectifs de l'évaluation sont les suivants : a) évaluer l'efficacité, l'efficience et la durabilité de l'appui du PNUD à l'obtention de résultats de développement lorsque les activités sont menées en partenariat avec des fonds mondiaux et des fondations philanthropiques; b) préciser la valeur ajoutée pour les partenaires clefs des partenariats du PNUD avec des fonds mondiaux et des fondations philanthropiques et les avantages comparatifs de la collaboration avec ces instruments de financement; et c) faire des recommandations concernant les mesures à prendre pour développer encore les partenariats du PNUD avec des fonds mondiaux et des fondations philanthropiques.

5. L'évaluation qui couvre la période de 2001 à 2010 est axée sur le partenariat et, par conséquent, sur une modalité plutôt que sur un programme ou un projet. Elle donne un large aperçu de la façon dont les arrangements de partenariat entre le

PNUD et un éventail d'instruments de financement ont évolué dans le contexte d'une dépendance croissante de ressources autres que les ressources de base, ainsi que de l'importance relative des nouvelles institutions de financement par rapport au système traditionnel de coopération multilatérale pour le développement.

6. L'évaluation est axée sur le partenariat du PNUD avec trois fonds mondiaux : a) le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), b) le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (le Fonds mondial); et c) Le Fonds multilatéral pour l'application du Protocole de Montréal, et avec trois fondations philanthropiques : a) la Fondation Mohammed bin Rashid Al Maktoum; b) la Fondation Bill et Melinda Gates; et c) l'Open Society Institute/Fondations Soros.

7. L'évaluation s'appuie sur les observations factuelles des 70 pays de programme du PNUD. Une méta-analyse des informations relatives aux partenariats du PNUD avec des fonds mondiaux et des fondations philanthropiques a été réalisée dans le cadre de l'examen de 61 rapports du Bureau de l'évaluation du PNUD concernant les résultats en matière de développement obtenus dans 56 pays de programme du PNUD. De plus, plusieurs types d'analyse ont été réalisés au niveau des pays qui ont été sélectionnés après un examen détaillé du portefeuille des données financières concernant les projets réalisés en partenariat avec des fonds mondiaux et des fondations philanthropiques dans tous les pays de programme du PNUD au cours de la dernière décennie. Les critères de sélection étaient notamment les suivants : pertinence des programmes exécutés au cours des cinq dernières années, couverture des fonds et des fondations, couverture régionale axée particulièrement sur l'Afrique et expériences de développement humain à travers un mélange de types de pays.

8. Sept pays – Angola, Burkina Faso, Honduras, Iran, Liban, Tadjikistan et Zimbabwe – ont été sélectionnés pour des études de cas complètes axées sur des fonds mondiaux; 6 pays – Bulgarie, Émirats arabes unis, Libéria, Mali, Moldova et Sénégal – ont été sélectionnés pour des études de cas axées sur des fondations philanthropiques; et 10 – Bélarus, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Chili, Jordanie, Malaisie, Maldives, Maurice, Maroc et Namibie – l'ont été pour des examens supplémentaires basés sur des entretiens portant à la fois sur les fonds mondiaux et les fondations philanthropiques. De plus, des données ont été obtenues par le biais d'un examen des évaluations et d'autres documents clés relatifs à la performance du PNUD et des institutions partenaires, d'entretiens semi-structurés avec des informateurs au niveau mondial appartenant au PNUD et aux institutions partenaires et d'une enquête auprès des représentants résidents du PNUD.

II. Historique

9. L'aide multilatérale, fournie principalement à travers l'Organisation des Nations Unies, représentait environ 10 % de l'aide publique au développement dans les années 60. Dans les années 80, l'aide multilatérale avait augmenté jusqu'à 30 % environ de l'aide publique au développement; depuis lors, ce pourcentage est resté relativement stable. Depuis l'an 2000, la part de l'aide multilatérale a quelque peu baissé, une part de plus en plus importante de l'aide bilatérale étant acheminée par les Nations Unies et d'autres fonds multilatéraux sous forme de ressources de financement autres que les ressources de base (« affectées »). Ce changement témoigne du souhait des bailleurs de fonds traditionnels pour un contrôle plus

rigoureux. La dernière décennie a vu la croissance de fonds multilatéraux supplémentaires n'appartenant pas aux Nations Unies et l'expansion de fonds existants tels que le FEM et le Fonds multilatéral. De nouveaux donateurs privés ont fait leur apparition dans le domaine de l'aide, certains fonds mondiaux recevant des contributions substantielles de sources privées (plus particulièrement la Fondation Gates). En outre, la décennie a vu l'émergence de donateurs officiels additionnels, notamment le Brésil, la Chine, l'Inde et certains États arabes.

10. En ce qui concerne le PNUD, sa dépendance de moyens de financement autres que les ressources de base – fournis notamment par des bailleurs de fonds traditionnels et non traditionnels, des fonds mondiaux et des fondations philanthropiques – est passée de 19 % en 1991 à 80 % en 2010. En 2010, les ressources de base représentaient un peu moins de 1 milliard de dollars sur un total d'un peu plus de 5 milliards. Toutefois, au cours de la dernière décennie, les ressources de base sont restées relativement stables en valeur absolue, augmentant jusqu'en 2007 et baissant légèrement depuis. Par contre, les autres ressources ont augmenté de façon importante (bien que plus lentement depuis 2007), ce qui explique le changement de rapport entre les ressources de base et les autres.

Fonds mondiaux

11. Depuis le début des années 70, des fonds mondiaux ont été créés principalement dans les domaines de la santé et de l'environnement. La plupart l'ont été en dehors du système des Nations Unies. À la suite de la signature de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone en 1985 et du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone en 1989, un mécanisme séparé a été mis en place pour administrer le Fonds multilatéral associé; il est devenu opérationnel en 1991. La même année, le FEM a été officiellement approuvé lors des préparations de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (connue sous le nom de « Sommet de Rio »). Pendant la dernière décennie, de nouveaux fonds multilatéraux importants ont vu le jour dans le domaine de la santé. Le plus grand, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, a commencé ses opérations dans les six mois suivants la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le VIH/Sida en août 2001. Les contributions des fonds mondiaux (FEM, Fonds mondial et Fonds multilatéral en particulier) aux ressources autres que les ressources de base du PNUD sont passées de 250 millions de dollars à peine en 2004 à presque 700 millions de dollars en 2010 (soit approximativement de 8 à 16 % environ).

12. Le FEM a démarré sous la forme d'un programme pilote de 1 milliard de dollars qui s'est transformé en un partenariat entre trois organismes d'exécution : la Banque mondiale, le PNUD et le Programme des Nations Unies pour l'environnement. À partir de 2011, le FEM a alloué au total 9,5 milliards de dollars et l'on estime que 42 milliards de dollars de plus de cofinancement ont été mobilisés par les donateurs, les pays bénéficiaires et le secteur privé. Le PNUD a été l'un des principaux organismes d'exécution du FEM depuis le début du Fonds en représentant environ un tiers de son financement total. La collaboration du PNUD avec le FEM comprend des activités dans tous les domaines d'intervention de ce dernier : biodiversité, atténuation des effets des changements climatiques et adaptation, eaux internationales, dégradation des terres, appauvrissement de la

couche d'ozone et polluants organiques persistants. Le portefeuille des travaux comprend des projets aux niveaux national, régional et mondial.

13. Le Fonds mondial est un instrument financier qui fournit aux pays bénéficiaires un financement sous forme de subventions fondé sur la performance pour les aider à lutter contre le VIH/Sida, la tuberculose et le paludisme. En tant que partenariat mondial entre les gouvernements, la société civile, le secteur privé et les communautés touchées, le Fonds mondial, qui a pour mandat initial de renforcer considérablement le financement mondial, représente une approche novatrice du financement international du secteur de la santé. Pendant ses presque 10 ans d'existence, le Fonds mondial a recueilli plus de 20 milliards de dollars pour cofinancer des programmes de prévention, de traitement et de soins dans plus de 150 pays.

14. Le PNUD et le Fonds mondial ont conclu un partenariat depuis la fin de 2002. Le PNUD appuie la mise en œuvre des programmes en servant de bénéficiaire principal dans des situations exceptionnellement difficiles, en renforçant les capacités des acteurs nationaux pour leur permettre d'assumer leur responsabilité de bénéficiaire principal ou de le faire mieux et en améliorant la qualité des politiques et des programmes. Le PNUD a été un partenaire important pour ce qui est de la réception des subventions du Fonds mondial. Depuis 2002, il a assumé la responsabilité de bénéficiaire principal dans 47 pays et les accords de prêt signés représentent plus ou moins 2 milliards de dollars.

15. Le Fonds multilatéral a pour objectif principal d'aider les pays en développement dont la consommation et la production annuelles per capita de substances qui appauvrissent la couche d'ozone sont inférieures à 0,3 kilogrammes conformément aux mesures de contrôle du Protocole de Montréal. Depuis 2011, 147 des 196 Parties au Protocole sont habilitées à bénéficier d'une aide. Depuis avril 2011, les contributions de 45 pays s'élevaient à plus de 2,77 milliards de dollars. Après la création du Fonds multilatéral, le PNUD a conclu un accord avec son Comité exécutif pour servir d'organisme d'exécution. Depuis 2011, le PNUD a fourni un appui technique et politique aux bureaux de pays et aux gouvernements et il a supervisé la mise en œuvre de plus de 2 000 projets financés par le Fonds multilatéral dans plus de 100 pays. Un objectif clef des activités du PNUD consiste à renforcer les capacités des gouvernements pour leur permettre d'honorer leurs engagements en éliminant graduellement l'utilisation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone dans la production industrielle, les services de réfrigération, la climatisation mobile, la protection contre les incendies et la production agricole.

Fondations philanthropiques

16. La philanthropie individuelle a conduit à la création de fondations qui ont canalisé des ressources substantielles dans toute une série de « causes », notamment le développement. Il existe plus de 75 000 fondations aux États-Unis, environ 85 000 en Europe de l'Ouest, 35 000 en Europe de l'Est, 10 000 au Mexique, près de 2 000 en Chine et au moins 1 000 au Brésil. Certaines fondations se considèrent de plus en plus comme des partenaires à part entière du développement plutôt que comme des donateurs et elles s'attendent à participer étroitement aux débats politiques, aux analyses des problèmes et aux évaluations des résultats. Historiquement, le PNUD a eu peu de partenariats importants à long terme avec des

fondations philanthropiques. Les partenariats avec des fondations philanthropiques ont essentiellement été administrés par les bureaux de pays du PNUD.

17. La Fondation Mohammed bin Rashid Al Maktoum a été lancée en 2007 avec une dotation de 10 milliards de dollars du Premier Ministre et Vice-Président des Émirats arabes unis et du monarque constitutionnel de Dubaï. La fondation encourage l'entrepreneuriat en soutenant l'innovation et la recherche, en améliorant l'accès à une éducation de haute qualité et au développement professionnel et en soutenant la production, l'acquisition et la diffusion des sources de connaissance arabes. Un mémorandum d'accord a été signé entre le PNUD et la Fondation Al Maktoum en 2007. Jusqu'à présent, la Fondation a soutenu le PNUD avec une contribution de 5,83 millions de dollars en l'aidant à élaborer le « Arab Knowledge Report » et le « Arab Human Capital Challenge », deux rapports décrivant en général la situation de la société arabe du savoir et les difficultés rencontrées pour encourager l'emploi dans les pays arabes.

18. La Fondation Bill et Melinda Gates, lancée en 1994, est devenue la plus importante de son espèce dans le monde. La Fondation investit une partie importante de ses actifs dans des programmes de développement en contribuant aussi à l'établissement d'autres fonds multilatéraux et en soutenant activement les organismes des Nations Unies. La Fondation partage ses activités entre trois domaines distincts : développement mondial, santé mondiale et programmes réalisés avec les États-Unis. Le PNUD a participé en collaboration avec la Fondation Gates à plusieurs projets depuis le début de ses opérations en 1994. Les activités ont été réalisées projet par projet, chacun relevant d'un mémorandum d'accord individuel. Un certain nombre d'initiatives ayant une valeur totale de 50 millions de dollars environ sont examinées dans le cadre de la présente évaluation.

19. Depuis 1984, lorsque la Fondation Soros a créé sa première fondation non américaine en Hongrie pour soutenir la transition après le communisme, son appui aux droits de l'homme et à la démocratie s'est étendu rapidement. Le PNUD a signé un mémorandum d'accord avec la Fondation Soros en 2001 en vue de soutenir le développement international dans le but de renforcer les institutions démocratiques. Les activités menées dans le cadre de ce partenariat ont porté principalement sur des projets relatifs à la gouvernance démocratique et aux droits de l'homme en Europe de l'Est et dans l'ex-Union soviétique. Entre 2004 et 2010, la Fondation Soros a versé au PNUD quelques 14,8 millions de dollars de contributions.

III. Constatations

Fonds mondiaux

20. **Le partenariat avec des fonds mondiaux revêt une importance stratégique pour le PNUD. Il lui permet non seulement de mobiliser plus facilement une masse importante de soutien financier mais il lui donne également la possibilité d'intervenir dans le dialogue politique mondial, de participer à des initiatives innovantes et de renforcer ses propres capacités.** Les partenariats avec des fonds mondiaux présentent pour le PNUD de plus en plus d'intérêt du point de vue monétaire. Le budget du PNUD provenant de tels fonds dépasse les 657 millions de dollars par an, soit un sixième de ses ressources autres que les ressources de base. Le partenariat avec des fonds mondiaux permet au PNUD de prendre part au dialogue politique mondial avec les gouvernements sur toute une série de

problèmes. Ces partenariats ont amélioré les capacités techniques et opérationnelles du PNUD. Les ressources des fonds mondiaux lui ont permis de développer ses compétences techniques concernant un pays spécifique dans des domaines spécialisés et de réaliser des travaux novateurs, ce qu'il aurait difficilement été en mesure de faire avec ses seules ressources de base.

21. Le partenariat avec le PNUD revêt une importance stratégique pour les fonds mondiaux. Ils partagent le même engagement vis-à-vis des normes internationales et le PNUD valorise nettement les initiatives des fonds mondiaux. Le PNUD est un acteur clef des trois fonds mondiaux examinés. Il collabore avec eux depuis leur commencement : des relations ont été forgées à un niveau stratégique sur la base d'un mémorandum d'accord et de contacts à l'échelon de la direction. Une part importante de chacun des fonds va aux pays partenaires par l'intermédiaire du PNUD ou avec son appui, ce qui représente annuellement en moyenne 40 % environ du financement du FEM, 32 % de celui du Fonds multilatéral et 10 % de celui du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

22. Les projets bénéficiant d'un soutien grâce aux partenariats entre le PNUD et les fonds mondiaux sont généralement adaptés aux priorités nationales. Lorsque les gouvernements font des choix quant à l'ordre de priorité à accorder aux problèmes de développement, l'allocation spécifique de ressources au sein des domaines sectoriels centraux des fonds mondiaux n'est pas toujours perçue comme requérant une attention des plus urgentes. Il ressort des études de cas et des informations en retour fournies par les parties prenantes nationales que les projets des fonds mondiaux s'adaptent bien aux priorités nationales dans la plupart des pays où ils opèrent. Tous les projets sont pertinents mais reste à savoir si les problèmes les plus actuels ont toujours la priorité qui convient. Cependant, les gouvernements bénéficiaires témoignent généralement d'une grande assurance en ce qui concerne leurs besoins, en particulier parce qu'ils sont souvent appelés à cofinancer des projets soutenus par des fonds mondiaux et à les appuyer sur le plan tant politique que technique.

23. Le PNUD joue un rôle essentiel dans la gestion des fonds mondiaux à l'échelon national et il est parfois le seul partenaire international possible ou disponible. Il peut assurer directement l'exécution des projets en raison d'un manque de capacités nationales dû à des motifs politiques ou sécuritaires, à des problèmes de gouvernance ou à un manque de compétences en matière de gestion ou d'administration. Les autorités nationales se félicitent habituellement de la présence du PNUD, qui repose souvent sur des relations historiques de longue date, pour la mise en œuvre des projets des fonds mondiaux. Il arrive que même des gouvernements ayant des capacités d'exécution évidentes choisissent, pour des raisons tout à fait pragmatiques, de retenir le PNUD comme prestataire de services. S'agissant des fonds mondiaux, les connaissances spécialisées qu'a le PNUD du dossier d'un projet et de la demande de subventions justifient le choix de collaborer avec lui. Dans les quelques cas où des gouvernements ont estimé pouvoir assumer eux-mêmes la responsabilité de l'exécution d'un projet, il y a eu inévitablement quelques tensions avec le PNUD.

24. Le renforcement des capacités nationales est mis en exergue dans les accords conclus entre le PNUD et les fonds mondiaux. Si les activités de renforcement des capacités sont monnaie courante, le PNUD n'accorde pas la priorité à une vision à plus long terme et à une approche systématique ayant

pour but de permettre aux partenaires nationaux d'être autonomes. Même dans les contextes les plus difficiles, les administrateurs des fonds et les gouvernements bénéficiaires ont tendance à penser que le PNUD pourrait faire davantage pour préparer les autorités nationales à prendre la relève. Bien que le PNUD ait donné des directives sur le renforcement efficace des capacités, il arrive souvent dans la pratique qu'elles ne soient pas jugées conviviales ou suffisamment complètes ou adaptables aux conditions spécifiques du pays. Par ailleurs, l'évaluation des capacités, l'établissement de points de repère ou de stratégies de sortie n'ont rien d'obligatoire.

25. Les partenariats entre le PNUD et les fonds mondiaux concordent bien avec les objectifs stratégiques et les engagements internationaux actuels du PNUD. Des problèmes subsistent au niveau des liaisons avec d'autres objectifs stratégiques au niveau des projets. L'harmonisation avec le mandat fondamental du PNUD fait l'objet d'un débat continu. Au niveau des objectifs stratégiques et des engagements internationaux actuels du PNUD, les partenariats avec les fonds mondiaux sont bien adaptés. Les objectifs des projets correspondent à ceux des programmes de pays et du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) qui, à son tour, inspirent les objectifs mondiaux du PNUD. Il en sort un tableau composite – et il y a des différences notables entre les fonds – en ce qui concerne la mesure dans laquelle des liens d'interdépendance entre les activités des fonds mondiaux et les autres objectifs stratégiques du PNUD (tels que la réduction de la pauvreté et l'égalité des sexes) sont établis au niveau des projets.

26. Dans l'exécution des programmes des fonds mondiaux, le PNUD – en sa qualité de gardien de la fonction de coordonnateur résident – coordonne les initiatives avec les autres acteurs du développement concernés. Si les relations avec ces acteurs du développement ont souvent été bénéfiques pour tous, elles n'en ont pas moins été parfois concurrentes ou unilatérales. Dans le cadre de l'ONU, la coordination fonctionne bien au niveau formel du PNUAD mais elle pourrait encore être améliorée. Les membres des équipes de pays des Nations Unies ont fait état de leur préoccupation que le PNUD s'occupe de questions ne relevant pas de son domaine de spécialisation sans consulter ou impliquer les institutions spécialisées. La question de la concurrence déloyale du PNUD par rapport à différents fonds mondiaux a fréquemment été soulevée. Les relations avec la société civile sont assez distendues; le PNUD est souvent critiqué pour être trop proche des gouvernements. Cependant, les partenariats avec les fonds mondiaux peuvent aider le PNUD à s'ouvrir aux organisations non gouvernementales et aux communautés.

27. Selon les systèmes d'évaluation des fonds mondiaux à l'examen, le travail accompli par le PNUD est jugé efficace, les notes qui lui sont attribuées allant généralement de satisfaisant à très satisfaisant, ce qui témoigne de sa bonne capacité d'exécution dans le contexte des partenariats. Chacun des fonds à l'examen a des systèmes de mesure régulière de la performance des organisations bénéficiaires et de notation les unes par rapport aux autres. Selon ces systèmes externes de mesure, le travail du PNUD a été jugé efficace. Outre les systèmes de notation, il y a de nombreuses preuves – fondées en particulier sur les évaluations détaillées du FEM et du Fonds mondial au cours de ces dernières années – que les activités menées par les fonds mondiaux ont contribué à l'obtention de résultats en matière de développement. Il arrive néanmoins que certains résultats soient moins

positifs (par exemple, de rares cas de corruption qui touchent des programmes individuels des fonds mondiaux dans les pays).

28. Un soutien efficace est apporté aux fonds mondiaux par la structure en trois tiers des unités du siège, des centres de services régionaux et des bureaux de pays. Dans certains cas, la performance des centres de services régionaux qui sous-tend les activités des bureaux de pays varie considérablement. Il semblerait qu'il y ait une interaction fructueuse entre les unités responsables de chacun des fonds mondiaux. Cependant, il n'y a pas de fonction de coordination générale des activités du PNUD avec les fonds. Vu sous l'angle du siège, il peut être difficile, sans cadres hiérarchiques ou au moins une autorité technique responsable du personnel de terrain, de garantir que les bureaux de pays ont une approche harmonisée des fonds mondiaux spécifiques ou que tous les bureaux de pays et les bureaux régionaux ont les compétences spécialisées nécessaires.

29. Le manque de souplesse des procédures du PNUD est à la fois un avantage et un inconvénient pour les fonds mondiaux et les gouvernements nationaux. Il est très rassurant de penser que le PNUD administrera les ressources des donateurs comme prévu et conformément à des normes internes rigoureuses. Cependant, ses procédures sont souvent perçues comme excessivement bureaucratiques et sujettes à des retards. Certains personnels du FEM et du Fonds mondial ont exprimé leurs préoccupations au sujet de la rigidité des procédures du PNUD. Les réactions à l'échelon du terrain sont mitigées. Certaines parties prenantes louent vivement les systèmes du PNUD concernant la faiblesse des administrations des pays dans lesquels il intervient. Mais il y a aussi un certain nombre de plaintes concernant la lenteur des procédures d'achat, la lourdeur et l'incohérence des pratiques comptables et des méthodes de planification et d'établissement des rapports, les retards de décaissement et l'application inappropriée des règles du PNUD.

30. Vu sous l'angle du PNUD, certaines lacunes au niveau du travail quotidien peuvent être attribuées aux fonds mondiaux eux-mêmes. Ces problèmes font partie du dialogue qui se poursuit entre des organisations qui s'efforcent d'améliorer leur efficacité de tous côtés. Plusieurs inquiétudes relatives aux lacunes des fonds mondiaux ont été exprimées au siège du PNUD et au niveau des pays, notamment en ce qui concerne le FEM, ses règles et règlements complexes et restrictifs, un cycle de projet trop court pour obtenir des résultats durables et des exigences en matière de cofinancement qui placent le PNUD dans une situation défavorisée par rapport aux banques de développement qui offrent des prêts. Le Fonds mondial, pour sa part, éprouve un sentiment de frustration au sujet du taux de rotation élevé du personnel à Genève et de l'absence de partage d'informations internes; certains ont également des doutes quant aux qualifications des agents des fonds locaux et la mise à l'essai de procédures nouvelles et inefficaces est fortement critiquée. Aucune question n'a été soulevée au sujet du Fonds multilatéral dont le système est, semble-t-il, simple et bien compris.

31. Les systèmes généraux de suivi et d'évaluation des fonds mondiaux semblent bien fonctionner et sont souvent considérés comme plus avancés que les prescriptions générales du PNUD. Le suivi et l'évaluation des résultats de développement plus étendus et celui des indicateurs liés au développement humain présentent des difficultés. Le PNUD est confronté à quelques problèmes d'intégration des prescriptions des fonds mondiaux en matière de suivi et

d'évaluation dans ses propres systèmes. Les résultats des projets des fonds mondiaux ne sont pas pleinement intégrés dans la planification des évaluations aux niveaux des pays et des bureaux, et plusieurs évaluations portant sur les projets du FEM, du Fonds mondial et du Fonds multilatéral ne sont pas incluses dans les plans d'évaluation. Tous les fonds ont des méthodes rigoureuses de suivi et de vérification des résultats à l'aide de divers critères de qualité. Cependant, leurs incidences à plus long terme ne sont pas nécessairement repérées. En général, les systèmes de suivi et d'évaluation des fonds mondiaux sont plus avancés que ceux du PNUD mais ce dernier s'est bien adapté et a donné des preuves de sa volonté de s'améliorer et d'apprendre.

32. Les frais généraux sont convenus dans le contexte des documents de partenariat mais il arrive fréquemment que les personnels des fonds mondiaux ne tiennent pas compte de l'importance de ceux que le PNUD est tenu de justifier. Les justifications concernant les frais généraux ne sont pas communiquées de manière adéquate, ce qui a parfois entraîné une détérioration des relations. Le recouvrement des coûts du PNUD a posé problème aux fonds mondiaux et le FEM tout comme le Fonds mondial ont contesté le niveau des frais généraux. Le Fonds multilatéral semble avoir une structure de coûts plus normalisée et il peut établir des budgets convenant à tous. Certains membres du personnel des fonds mondiaux jugent les frais du PNUD excessifs – parfois soit parce qu'ils sont mal informés, soit qu'ils ne sont pas en mesure d'apprécier la complexité des risques. La majorité des gouvernements considèrent que les frais demandés par le PNUD sont justifiés et adoptent une approche pragmatique selon laquelle ils représentent le coût nécessaire des services sous-traités. Le PNUD estime que la structure de ses coûts, convenue dans les documents de partenariat, est raisonnable.

33. Le PNUD et les fonds mondiaux, en particulier le FEM et le Fonds mondial, ont des avis différents sur la transparence financière. Cette apparente incompatibilité des systèmes comptables a été à l'origine d'une certaine tension, bien que la décision 2011/23 du Conseil d'administration du PNUD s'efforce de résoudre les différences. Les fonds mondiaux critiquent fréquemment le PNUD pour ce qu'ils perçoivent comme un manque de transparence et de franchise sur le plan financier. Bien que le PNUD adopte à leurs yeux une approche excessivement légaliste, il insiste catégoriquement sur sa souveraineté, sa structure de gouvernance, ses systèmes de comptabilité et de contrôle qui lui sont propres, et sur le fait que les exigences auxquelles il doit se plier sont par trop agressives. Les difficultés que semble avoir le PNUD à faire connaître ses objectifs et ses activités sont évidentes aux niveaux tant mondial que national, ce qui a pour résultat des malentendus et une certaine méfiance parmi les parties prenantes.

34. Nombre de facteurs indépendants de la volonté du PNUD ont des effets négatifs sur son efficacité. Dans l'évaluation de sa collaboration avec les fonds mondiaux, le problème que posent des interventions dans des situations difficiles n'est parfois pas pleinement pris en compte. Il y a beaucoup de facteurs indépendants de la volonté du PNUD qui entravent la mise en œuvre des projets. Malgré les difficultés externes, la possibilité de recourir à une modalité d'exécution directe (au lieu d'une modalité d'exécution nationale) a permis au PNUD de surmonter les problèmes. Ses partenaires extérieurs ont reconnu qu'il intervient dans des situations difficiles où il n'y a pas d'autres organisations (comme bénéficiaire principal de dernier recours dans le cadre du Fonds mondial par exemple). Néanmoins, à en juger par les critiques, ses détracteurs n'apprécient pas

suffisamment l'ampleur de ces problèmes – que, de son côté, le PNUD n'explique pas suffisamment bien.

35. La durabilité des projets soutenus par des partenariats PNUD-fonds mondiaux et leurs résultats sont variables. Leur durabilité dépend de la disponibilité régulière de moyens de financement ainsi que de la motivation des homologues nationaux et de leurs capacités d'exécution. Il y a des exemples positifs et d'autres qui le sont moins de la durabilité des projets et de leurs résultats. La durabilité varie tout d'abord en fonction du fonds, du projet et des objectifs fixés. Ainsi, les résultats incontestables du Fonds multilatéral sont limités en ce qui concerne la réduction des dommages causés à la couche d'ozone, tandis que les projets du FEM sont très divers et ont des incidences plus indéterminées. Le renforcement des capacités est essentiel à la durabilité mais n'a pas toujours été suffisant. Les pays à revenu moyen, qui disposent de capacités et de ressources relativement importantes, seront plus facilement susceptibles d'appliquer les leçons apprises et de développer les activités.

36. La durabilité des programmes sectoriels du PNUD est parfois menacée lorsque les bureaux de pays dépendent fortement de sources particulières de financement pour poursuivre leurs programmes. Il arrive souvent que d'autres sources de financement ne soient pas recherchées ou ne soient pas disponibles au niveau national. La forte dépendance de sources particulières de financement est préoccupante. C'est en particulier le cas avec le FEM, cette dépendance étant souvent intrinsèque à la réalisation des projets des bureaux de pays concernant l'environnement et l'énergie. D'autres fonds mondiaux ne créent pas le même genre de dépendance. L'objectif spécifique du Fonds multilatéral ne peut être atteint que grâce à une source particulière de financement et n'a pas d'incidence sur l'ensemble des activités environnementales du PNUD, tandis que le partenariat avec le Fonds mondial se fonde sur la nécessité de l'intervention. La dépendance des fonds mondiaux ne pose pas nécessairement problème dans la mesure où les bureaux sont établis de manière à faire face aux fluctuations du financement.

37. Le partenariat entre le PNUD et les fonds mondiaux est sensible à toutes sortes de facteurs. La durabilité de ces partenariats ne va pas de soi dans le contexte dynamique du développement mondial où les priorités des acteurs en place évoluent et de nouveaux acteurs font leur apparition. La durabilité des partenariats dépend souvent de facteurs sur lesquels le PNUD n'a aucun contrôle. Les fonds ont leur propre raison d'être et des « moteurs » internes. Selon certaines hypothèses, le FEM par exemple sera ouvert à un plus grand nombre d'organismes d'exécution, le rôle du PNUD diminuera et le choix du PNUD comme bénéficiaire principal de dernier recours dans le cadre du Fonds mondial dépend habituellement des besoins, des capacités et des avis au niveau local. Le Fonds multilatéral est une source plus prévisible que d'autres du fait qu'il n'est pas envisagé de modifier ses dispositions concernant l'exécution. Dans le cadre de tous les fonds, beaucoup dépend des relations avec les autorités nationales qui ont de plus en plus leur mot à dire dans le choix des organisations avec lesquelles elles entendent collaborer.

Fondations philanthropiques

38. En général, les initiatives soutenues dans le cadre de partenariats entre le PNUD et des fondations philanthropiques correspondent bien aux priorités nationales et régionales. L'harmonisation de ces projets avec les principes et les

objectifs du PNUD en matière de programmation laisse parfois un peu à désirer. Le partenariat du PNUD avec des fondations philanthropiques s'est concentré sur des questions intéressant les gouvernements des pays de programme, les fondations philanthropiques et le PNUD. Les deux initiatives lancées à l'échelon régional, de même que d'autres projets soutenus par des partenariats avec des fondations philanthropiques, portent sur des problèmes importants de développement humain dans les pays en question. Cependant, dans un certain nombre de projets réalisés en partenariat avec des fondations philanthropiques, dont l'intérêt pour les pays de programme et les fondations philanthropiques n'a jamais fait de doute, le PNUD semble avoir atteint les limites de l'adéquation de ses programmes.

39. L'importance stratégique du partenariat entre le PNUD et des fondations philanthropiques a été limitée pour toutes les parties concernées. Les partenariats étaient généralement réactifs et axés sur des problèmes individuels de développement aux niveaux national et régional. Au cours de la dernière décennie, la collaboration du PNUD avec diverses fondations philanthropiques a évolué dans le contexte des conditions particulières des pays, des contacts personnels et des initiatives occasionnelles de sensibilisation prises des deux côtés. Globalement, leur importance financière, tant pour le PNUD que pour les fondations, a été relativement limitée; la portée de nombreux projets et leurs contributions fondamentales à la réalisation des objectifs ont été mineures. Au cours de la dernière décennie, des contacts ont été pris sporadiquement à un niveau élevé entre le PNUD et les trois fondations philanthropiques concernées. Toutefois, les méthodes de travail et les attentes ont varié considérablement; une coopération institutionnalisée étroite a progressivement fait place à une approche ponctuelle.

40. Dans la plupart des cas, il est difficile d'associer le partenariat entre le PNUD et les fondations philanthropiques à des changements positifs et démontrables au niveau du développement. Dans plusieurs cas, il est possible de signaler l'obtention de quelques résultats dans ce domaine. L'initiative concernant une plate-forme à fonctions multiples lancée en Afrique de l'Ouest avec le soutien de la Fondation Bill et Melinda Gates se distingue par le changement important qu'elle a apporté dans les conditions de vie de beaucoup des parties prenantes principales, surtout des femmes. En ce qui concerne d'autres partenariats entre le PNUD et des fondations philanthropiques, bien que les projets aient eu des résultats, il est encore trop tôt dans bien des cas – voire impossible – pour déterminer leur contribution au changement en matière de développement.

41. Les relations de travail avec les fondations philanthropiques sont généralement bonnes, ce qui contribue à l'obtention des résultats prévus. Une série de problèmes concernant les arrangements administratifs et les capacités des bureaux de pays réduisent globalement leur efficacité. La plupart des partenariats entre le PNUD et les fondations philanthropiques ont connu des problèmes de bureaucratie, notamment des retards dans la présentation des rapports, l'allocation des fonds, les achats, le recrutement et le traitement par les centres de services régionaux. Ces problèmes étaient imputables à différents facteurs concernant, selon les cas, le PNUD, la fondation philanthropique concernée ou le gouvernement. Ils ne sont, toutefois, pas inévitables et quelques projets sont exécutés avec relativement peu de contretemps.

42. **L'adaptation des fondations philanthropiques aux exigences en matière de planification, de suivi et d'évaluation a posé quelques problèmes aux bureaux de pays du PNUD. Le relèvement des normes a été généralement bien accueilli et a contribué à améliorer les capacités du PNUD.** La qualité des documents de planification préparés pour des projets de partenariat financés par les fondations est en général relativement bonne. Les systèmes de suivi et d'établissement des rapports ont été établis sur la base des prescriptions des fondations philanthropiques, avec pour conséquence que le PNUD a parfois dû adapter ses propres méthodes et adopter les procédures recommandées par les fondations. Les systèmes de décaissement axé sur l'obtention de résultats utilisés par les fondations, et fondés sur la présentation de rapports réguliers, ont instillé une certaine dose de discipline.

43. **Les frais généraux du PNUD sont fréquemment contestés par ses homologues des fondations philanthropiques et des gouvernements nationaux. Le PNUD n'a pas réussi à les justifier de manière efficace ce qui suscite périodiquement des désaccords entre les partenaires et risque de saper à la base de nouvelles possibilités de partenariat.** Les fondations philanthropiques et les gouvernements partenaires conviennent en général des frais généraux avec le PNUD (sur la base des procédures types du PNUD) lors des étapes de planification des projets. Cependant, la question des frais généraux revient souvent et, dans certains cas, elle a amené les fondations philanthropiques à reconsidérer leur association avec le PNUD. Cette question n'est, toutefois, pas toujours controversée et il existe des exemples de fondations philanthropiques qui reconnaissent les avantages de la collaboration avec le PNUD malgré les frais qu'elle entraîne.

44. **Les partenariats entre le PNUD et les fondations philanthropiques sont généralement exclusifs. Rien ne prouve que le PNUD ait facilité la conclusion d'un partenariat entre un autre membre de l'équipe de pays des Nations Unies et une fondation philanthropique.** Par contre, il existe des exemples de concurrence entre les institutions des Nations Unies pour obtenir le parrainage de fondations philanthropiques. Dans l'ensemble, il y a peu de cas où un partenariat existant entre le PNUD et une fondation philanthropique a impliqué, ou aurait pu impliquer, d'autres partenaires des Nations Unies. Dans les Émirats arabes unis, le Bureau du Coordonateur résident semble avoir été régulièrement contourné par d'autres institutions des Nations Unies qui recherchaient des possibilités de partenariat avec des fondations philanthropiques du pays, à tel point que les autorités gouvernementales se sont plaintes de cette concurrence et du manque d'harmonisation dans le cadre de l'ONU.

45. **Le Bureau des relations extérieures et de la sensibilisation du PNUD a pour fonction d'assurer la liaison pour le partenariat avec les fondations philanthropiques mais il n'a pas établi de relations solides avec celles-ci. De plus, l'appui qu'il a apporté aux unités du programme en matière d'enseignements, de partage des connaissances et de facilitation des contacts avec les fondations philanthropiques a été faible.** Le Bureau a alloué des ressources très limitées à la liaison avec les fondations philanthropiques ou à la conduite de recherches et d'analyses sur les politiques y relatives. La responsabilité de la gestion des partenariats spécifiques repose essentiellement sur les bureaux régionaux, les centres de services régionaux ou les bureaux de pays. Le Bureau a tendance à ne pas suivre de près la mise en œuvre et son rôle dans le suivi des progrès ou l'établissement des rapports connexes de suivi et d'évaluation est limité. Il ne joue pas non plus un rôle actif dans l'identification des enseignements

répertoriés, le partage d'informations ou le plaidoyer en faveur de partenariats avec des fondations philanthropiques.

46. **En général, il existe peu de preuves de la durabilité des résultats obtenus grâce à des partenariats avec des fondations philanthropiques. Bien que des efforts aient été déployés pour garantir la durabilité de ces initiatives dans les documents de planification des projets, il y a peu de chances que la plupart d'entre elles soient durables ou bien il faudra plus de temps pour déterminer si elles le seront ou non.** Dans le contexte des partenariats entre le PNUD et des fondations philanthropiques ayant contribué à obtenir des résultats en matière de développement, un certain nombre de projets sont effectivement potentiellement durables. Pour d'autres – concernant la gouvernance démocratique et le renforcement des capacités, par exemple – beaucoup dépendra de l'engagement continu et des possibilités de faire avancer les projets initiaux.

47. **Étant donné le caractère ponctuel de la plupart des partenariats entre le PNUD et les fondations philanthropiques, il est probable que, dans des contextes nationaux particuliers, les partenariats ne soient pas durables à long terme. Cependant, il existe des possibilités de partenariat ponctuel dans des contextes nationaux nouveaux de même que des possibilités de coopération stratégique plus large avec des fondations philanthropiques.** Il est probable qu'un certain nombre de partenariats avec des fondations philanthropiques prennent fin dans le proche avenir. De nouvelles possibilités de partenariat verront probablement le jour mais les représentants des fondations philanthropiques n'étaient pas vraiment très positifs quant à l'opportunité d'établir des partenariats stratégiques plus larges avec le PNUD. Cependant, les possibilités de partenariats stratégiques ne sont pas nécessairement éloignées étant donné les recommandations faites par les fondations en ce qui concerne leurs modalités préférées de partenariat (et à supposer que le PNUD soit intéressé, ce qui ne semble pas être le cas pour l'heure).

IV. Conclusions

Conclusion 1 : les réformes de l'architecture du développement international se poursuivront vraisemblablement vu les efforts déployés par la communauté des donateurs pour améliorer les résultats des arrangements multilatéraux existants formulés par l'Organisation des Nations Unies, y compris grâce à un soutien spécifique plus direct. Dans ce contexte, les résultats du PNUD prouvant ses avantages comparatifs ont été meilleurs dans le cas de ses partenariats avec des fonds mondiaux qu'avec des fondations philanthropiques.

48. Dans beaucoup de domaines, et compte tenu de sa présence presque universelle dans les pays, le PNUD a encore un avantage compétitif; sa longue expérience et sa structure bien établie signifient qu'il reste une partie indispensable du système. Cependant, l'avenir de cet avantage n'a rien de sûr – de nouveaux acteurs feront leur apparition, se développeront, s'affirmeront et gagneront de l'expérience; les préférences des donateurs évolueront et les fonds et programmes mondiaux portant sur un large éventail de problèmes de « niche » proliféreront.

49. La question essentielle pour le PNUD est de savoir comment obtenir des moyens de financement à l'avenir pour s'acquitter du mieux possible de son mandat, qu'il s'agisse de sa couverture programmatique ou de son rôle stratégique au sein du

système des Nations Unies. L'expérience du partenariat avec des fonds mondiaux, en particulier, semble impliquer que l'accent est mis davantage sur une petite gamme de problèmes spéciaux et sur la coopération plus étroite qu'ils exigent avec un certain nombre d'institutions spécialisées (des Nations Unies et autres). Ceci peut signifier des concessions mutuelles en ce qui concerne la possibilité pour le PNUD de poursuivre un agenda de développement humain plus largement défini.

Conclusion 2 : en collaborant avec des fonds mondiaux et des fondations philanthropiques, le PNUD a fait preuve de souplesse pour adapter l'orientation de ses programmes et ses modalités opérationnelles. Le partenariat avec les fonds mondiaux l'a amené à se concentrer sur des questions sectorielles rigoureusement définies qui sont également traitées, dans différentes mesures, par d'autres fonds et programmes spécialisés des Nations Unies. Le partenariat avec des fondations philanthropiques l'a amené à s'intéresser à un ensemble éclectique de problèmes de développement.

50. En travaillant avec des instruments de financement autres que ses ressources de base dans le contexte de l'évolution de l'architecture de la coopération en matière de développement, le PNUD semble avoir été prêt à s'occuper, le cas échéant, de questions situées à la limite des domaines programmatiques précisés dans son plan stratégique pour 2008-2013. Ceci a été plus marqué dans le cas des partenariats avec les fondations philanthropiques, généralement plus ponctuels et spécifiques à une situation donnée. Dans sa collaboration avec les fonds mondiaux, le PNUD a renforcé, dans les domaines programmatiques de son plan stratégique, des capacités hautement spécialisées qui auraient pu ne pas lui être demandées auparavant.

51. En se présentant comme partenaire qualifié des fonds mondiaux, le PNUD s'est trouvé plus fréquemment à la fois en concurrence et en coopération avec d'autres organismes spécialisés des Nations Unies. Ceci a eu des répercussions sur les relations interinstitutions et a soulevé des questions plus larges au niveau de la cohérence, de l'efficacité et de l'efficience de l'aide au développement du système des Nations Unies.

Conclusion 3 : les objectifs en matière de programmation du partenariat avec les fonds mondiaux et les fondations philanthropiques correspondent généralement au cadre plus large du plan stratégique du PNUD. Celui-ci a perdu des occasions d'optimiser les avantages de ce type de partenariat pour intégrer constamment un élément de développement humain et favoriser une approche plus holistique du développement.

52. En collaborant avec des fonds mondiaux et des fondations philanthropiques, le PNUD n'a pas suffisamment veillé à l'intérêt de cette collaboration pour ses priorités fondamentales en intégrant des objectifs liés au développement humain, au renforcement des capacités nationales ou à la coordination au sein du système des Nations Unies. Bien que l'exécution reste inégale, il y a une prise de conscience de plus en plus forte de la nécessité d'établir des liaisons et des connections entre domaines thématiques tels que la réduction de la pauvreté, l'égalité des sexes et la durabilité de l'environnement. Les activités de renforcement des capacités sont importantes au niveau des projets mais il manque une approche stratégique définissant la priorité à donner à l'objectif à long terme ayant pour but « d'aider les gouvernements bénéficiaires à s'aider eux-mêmes ».

53. Tous les partenaires ont des mandats spécifiques qui déterminent le type d'activités qu'ils financent et la nature des avantages qu'ils recherchent. Ceci limite inévitablement la nature des projets pour lesquels le PNUD peut rechercher un financement auprès de ces fonds. Les bureaux de pays luttent constamment pour obtenir les fonds additionnels nécessaires à la réalisation des objectifs fondamentaux de développement humain du PNUD.

Conclusion 4 : le PNUD reste une filière importante du financement du développement. Ceci est particulièrement manifeste dans le cas des partenariats avec des fonds mondiaux dans le cadre desquels des liens stratégiques au niveau des associations sont cultivés et maintenus. Les partenariats avec des fondations philanthropiques ont été plus opportunistes et fondés sur les besoins des pays et des projets. De plus, étant donné les structures organisationnelles, les procédures et les cultures foncièrement différentes des fondations philanthropiques, il se peut que le PNUD ne soit pas toujours le partenaire le plus approprié.

54. Le PNUD est l'une des rares organisations capables de gérer les montants importants de financement acheminés par les fonds mondiaux. Il est en mesure de couvrir un large éventail de secteurs dans les conditions complexes dans lesquelles ces fonds cherchent souvent à opérer et il a la capacité de le faire conformément aux normes internationalement convenues. Le PNUD a prouvé qu'il est capable d'agir avec efficacité, de respecter les normes rigoureuses établies par les fonds et d'apporter des solutions innovantes aux problèmes de développement et d'administration. Les fonds mondiaux sont des partenaires stratégiques très intéressants pour le PNUD, à la fois sur les plans budgétaire et opérationnel. Leurs relations sont mutuellement importantes, mais parfois tendues, du fait que de grandes institutions complexes s'efforcent de trouver des moyens de travailler ensemble.

55. Le PNUD est moins indispensable aux fondations philanthropiques; elles s'occupent souvent de projets de moindre envergure et ont donc un choix plus étendu d'organismes d'exécution. Les relations avec les fondations philanthropiques ne sont guère allées au-delà de partenariats ponctuels axés sur des projets. Certains avantages du PNUD – sa taille, sa structure et sa capacité de gestion de montants de financement importants – sont un inconvénient pour les donateurs plus petits, lorsque ces points forts peuvent devenir un fardeau. La possibilité pour le PNUD de répondre aux exigences des plus petits donateurs (et de le faire de manière rentable pour lui-même) pose la question de savoir s'il est un partenaire approprié.

Conclusion 5 : dans la gestion de ses partenariats avec des fonds mondiaux et des fondations philanthropiques, le PNUD a manqué de vision stratégique et de coordination en général. Le PNUD aurait pu faire davantage pour encourager la coordination entre les unités de gestion du siège – et entre ces unités, les bureaux régionaux et les autres bureaux et unités responsables des politiques. Le partenariat avec les fondations philanthropiques a été négligé, les relations se bornant à des initiatives spécifiques à des projets, avec un minimum d'orientation au niveau collectif et du suivi.

56. Les relations de travail au niveau institutionnel entre le PNUD et les fonds mondiaux sont bien établies, avec des échanges réguliers au niveau de la direction. Les unités centrales de coordination respectives gèrent les relations avec les fonds, d'une part, et avec les unités responsables de l'exécution des programmes, d'autre

part, mais il n'y a pas de système de gestion générale de ces relations dans le contexte plus large du partenariat du PNUD avec les donateurs d'autres ressources. De ce fait, le rôle des partenariats en matière de programmation dans le contexte de l'évolution de l'architecture du développement a fait l'objet de rares analyses intersectorielles, pour ne pas dire aucune. Au cours de la dernière décennie, le PNUD a fait quelques tentatives concertées pour encourager des partenariats stratégiques à plus long terme avec des fondations philanthropiques. Celles-ci ont fini par avoir l'impression que le PNUD n'était pas particulièrement intéressé à communiquer avec elles au sujet de questions de fond ou à envisager des alliances stratégiques.

Conclusion 6 : à l'échelon institutionnel, le PNUD se heurte à des difficultés pour répondre aux attentes des fonds mondiaux et des fondations philanthropiques qui sont ses partenaires actuels et potentiels. En particulier, s'il entend maintenir et améliorer ces partenariats, il lui faudra résoudre certains problèmes de transparence, d'efficacité de sa bureaucratie et de coût-efficacité.

57. Le cadre d'appui de l'aide internationale évolue. Il existe un plus large éventail de partenaires internationaux et nationaux parmi lesquels les donateurs peuvent choisir, et les gouvernements bénéficiaires exigent de plus en plus de mettre directement en œuvre les projets internationaux – et ils ont les capacités pour le faire. Pour réussir dans cet environnement de plus en plus concurrentiel, le PNUD doit être en mesure de mieux répondre aux attentes des donateurs et il doit poursuivre ses efforts pour simplifier les procédures institutionnelles afin que la valeur que représente le recours à ses services soit évidente. Bien que le PNUD ait fait des progrès au niveau de la transparence en matière de gestion (par exemple en ce qui concerne le partage des informations relatives aux audits avec ses partenaires donateurs), les partenaires ont l'impression que ces changements sont lents et effectués avec réticence. Des préoccupations ont également été exprimées à propos des structures de calcul des frais généraux du PNUD. Bien que ces frais puissent être équivalents ou inférieurs à ceux d'autres institutions internationales, les bailleurs de fonds doivent être convaincus de la valeur ajoutée qu'apporte le PNUD en qualité d'intermédiaire entre eux et leurs bénéficiaires.

V. Recommandations

Recommandation 1 : en encourageant et renforçant les partenariats avec les fonds mondiaux et les fondations philanthropiques, le PNUD devrait se concentrer davantage sur la priorité à donner aux problèmes du développement national. Dans la mesure du possible, il conviendrait d'éviter une trop grande dépendance d'une source particulière de financement afin de conserver une certaine souplesse.

58. En collaborant avec les fonds mondiaux et les fondations philanthropiques pour soutenir le développement national, le PNUD doit tenir compte du risque d'influencer les programmes de développement national par la mise à disposition de moyens de financement affectés à des secteurs. Il y a eu des cas, rares, où la participation de fonds mondiaux a eu pour effet secondaire de distraire l'attention – et les ressources en contrepartie – des préoccupations nationales les plus importantes. Dans de tels cas, le rôle du PNUD en qualité d'intermédiaire est

important pour garantir que l'ensemble des activités proposées répond aux intérêts nationaux.

59. Il convient de sauvegarder l'intégrité de la programmation du PNUD dans un domaine thématique donné en évitant une trop grande dépendance d'un seul fonds ou d'une seule fondation. Certains programmes sectoriels sont fortement ou entièrement dépendants de sources de financement spécifiques. Si le financement s'arrête, il est possible que les programmes prennent fin ou que des domaines tout aussi importants mais plus difficiles à financer soient négligés. Il se peut que certains bureaux de pays aient des possibilités limitées et ils devraient bénéficier d'une aide pour identifier d'autres sources de financement et les diversifier.

Recommandation 2 : le PNUD devrait collaborer de manière plus explicite et plus cohérente avec les fonds mondiaux et les fondations philanthropiques afin de créer un terrain d'entente et d'élaborer des méthodes communes pour traiter les problèmes du développement. Dans son partenariat avec les fonds mondiaux et les fondations philanthropiques, le PNUD devrait plus nettement mettre l'accent sur l'importance cruciale de l'intégration du développement humain et du renforcement des capacités nationales.

60. Le PNUD doit continuellement montrer aux fonds mondiaux et aux fondations philanthropiques qu'il est un partenaire digne d'être pris en considération. Outre le fait de maintenir une présence dans les pays et outre sa capacité d'exécuter des programmes et des projets, la pertinence du PNUD est fonction de la valeur ajoutée par sa contribution au savoir-faire international, au partage des enseignements tirés partout dans le monde et au renforcement des synergies avec des initiatives plus larges. Le PNUD devrait déployer des efforts plus concertés pour garantir que son association avec des fondations philanthropiques relève de son mandat en matière de programmation, adhère aux principes du développement humain et correspond à l'investissement consenti.

61. Alors que le PNUD a accompli d'importants progrès au cours des dernières années en plaidant en faveur de liens plus forts avec une perspective plus large du développement humain et en obtenant l'engagement de ses partenaires aux objectifs connexes, il devrait explicitement demander à ses partenaires d'encourager l'interdépendance qui favorise les progrès dans des domaines tels que l'égalité des sexes, le renforcement des capacités, la durabilité environnementale et la participation de la société civile. Une approche plus systématique du renforcement des capacités sera nécessaire pour permettre aux bureaux des pays d'identifier les possibilités de mieux cerner les progrès et d'expliquer ce qu'il fait aux autres parties prenantes. Le renforcement des capacités, avec des repères précis qui peuvent être suivis et évalués, devrait être un résultat essentiel de tous les projets des fonds mondiaux et des fondations philanthropiques.

Recommandation 3 : le PNUD devrait se concentrer sur le rôle que peut jouer le partenariat avec des fonds mondiaux pour obtenir un appui au développement des pays de programme, notamment dans le contexte de l'architecture internationale de la coopération pour le développement qui évolue rapidement. Le PNUD a besoin, à l'échelon central, d'une meilleure coordination des fonctions de gestion de l'information et des connaissances afin de faciliter une approche plus stratégique du partenariat avec les fonds mondiaux.

62. Il n'y a pas de fonction générale responsable de la supervision de toutes les activités du PNUD avec des fonds mondiaux et la coordination entre les unités respectives – ou entre elles et les bureaux régionaux et autres bureaux et unités politiques – est limitée. La mise en place d'une telle fonction permettrait à la direction du PNUD de collaborer avec les fonds mondiaux sur une base plus stratégique. Étant donné l'importance de ces partenariats pour le PNUD, en particulier du point de vue de la mobilisation de ressources, une approche plus intégrée et moins fractionnée est à conseiller, en particulier à un moment où les relations avec les donateurs changent rapidement.

63. Une fonction de coordination centrale pourrait probablement jouer un rôle stratégique au niveau de la collaboration avec d'autres acteurs au développement (notamment les institutions des Nations Unies) en ce qui concerne les partenariats avec les fonds mondiaux. Au sein du PNUD, il existe des failles internes qui limitent l'échange des enseignements appris dans le cadre de l'organisation tout entière. Le PNUD devrait étudier les moyens de renforcer la gestion des connaissances émanant des différents partenariats entre tous ses services et présentant un intérêt pour eux.

Recommandation 4 : en s'appuyant sur les initiatives en cours du Bureau des relations extérieures et de la sensibilisation, le PNUD devrait élaborer une stratégie de partenariat en vue de collaborer avec des fondations philanthropiques. Une telle stratégie devrait reposer sur une évaluation précise des partenaires potentiels, sur leurs motivations et leurs objectifs, sur leurs avantages potentiels pour les pays de programme du PNUD, sur la valeur ajoutée de la collaboration du PNUD avec ces partenaires et sur les possibilités et les risques que cela représente.

64. Afin de tirer le meilleur parti possible des opportunités potentielles de collaboration constructive avec des fondations philanthropiques, le PNUD devrait entreprendre un examen approfondi des expériences tirées des partenariats existants et des possibilités de partenariat. Le PNUD négligerait ses responsabilités vis-à-vis de ses États Membres s'il ne collaborait pas activement et durablement avec de telles fondations. Le PNUD pourrait aisément apporter une contribution importante en qualité de facilitateur entre les fondations philanthropiques et une série de partenaires dans les pays de programme; de plus, en fonction de la nature des partenariats qui seront forgés à l'avenir, il convient de ne pas sous-estimer le potentiel que cela représente pour mobiliser des montants importants de ressources au service du développement.

65. Le PNUD devrait étudier différents modèles de collaboration avec des fondations philanthropiques – par exemple mobiliser le soutien collectif des fondations pour des problèmes spécifiques et participer à des partenariats avec des fondations en collaboration avec des partenaires de l'Organisation des Nations Unies intéressés par des domaines similaires. Le PNUD devrait renforcer son système de gestion de l'information et d'établissement de rapports à l'intention des fondations philanthropiques, dans le but de mieux comprendre les tendances du partenariat avec ces fondations.

Recommandation 5 : le PNUD a la responsabilité particulière de trouver des solutions aux goulots d'étranglement qui se produisent aux niveaux des opérations et des procédures, notamment en ce qui concerne les questions de transparence et de contrôle, et qui entravent les relations avec les fonds mondiaux et les fondations philanthropiques. Afin de réduire au minimum les

désaccords dus aux différences des pratiques administratives et des attentes, le PNUD devrait mettre au point une stratégie de communication précisant ce qu'il peut et ne peut pas faire.

66. Le PNUD devrait procéder à un examen détaillé de ses règles, procédures et pratiques relatives aux partenariats avec des fonds mondiaux et des fondations philanthropiques. Cet examen servirait de base pour entreprendre des dialogues approfondis et intersectoriels en vue de renforcer les partenariats et d'améliorer leur efficacité. Il devait aussi conduire à l'élaboration d'un cadre de partenariat pour les fonds mondiaux et les fondations philanthropiques et à la définition claire des objectifs des programmes et de l'environnement opérationnel.

67. Le PNUD devrait continuer à examiner et faire progresser ses processus de transparence financière et d'audit en ce qui concerne les ressources autres que ses ressources de base, en particulier celles des fonds mondiaux importants. Le principe de bonne information devrait être la norme, qu'il s'agisse d'information à l'échelon national ou des principes défendus par l'organisation centrale. Le PNUD devrait envisager de procéder à une évaluation complète du coût financier des partenariats avec différents fonds mondiaux et fondations philanthropiques. Cette évaluation devrait avant tout avoir pour but de renforcer sa position pour négocier ses frais généraux à l'avenir et prouver le niveau de son financement de contrepartie. Le PNUD devrait collaborer avec ses partenaires de manière plus innovante afin de garantir une reconnaissance et une compréhension meilleures de ses activités de soutien au développement des pays de programme.

68. Le suivi et l'évaluation des projets mis en œuvre dans le cadre de partenariats avec des fonds mondiaux et des fondations philanthropiques devraient recevoir l'attention voulue car les partenariats ne peuvent porter de fruits que s'ils permettent d'apprendre les uns des autres. Le PNUD devrait aussi appliquer les enseignements tirés du suivi et de l'évaluation des partenariats avec les fonds mondiaux et les fondations philanthropiques à d'autres domaines de ses activités. Il y aurait également lieu de veiller à ce que le suivi et l'évaluation tirent réellement profit des partenariats pour obtenir des résultats importants au niveau du développement humain.
