



**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
19 mars 2013
Français
Original : anglais

Session annuelle de 2013
3-14 juin 2013, New York
Point 7 de l'ordre du jour provisoire
Évaluation

**Évaluation du programme régional pour l'Europe
et la Communauté d'États indépendants**

Résumé analytique

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Contexte	2
III. Principales constatations	4
IV. Conclusions	14
V. Recommandations	18



I. Introduction

1. Le Bureau de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), dans le cadre de son plan de travail annuel approuvé par le Conseil d'administration, a piloté les évaluations des programmes pour chacune des cinq régions du PNUD ainsi que l'évaluation du programme mondial en 2012. Le présent document rend compte de l'évaluation du programme régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants.

2. L'évaluation du programme régional est un exercice indépendant ayant pour objectif de fournir un appui de fond à l'Administrateur pour l'aider à s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe de faire rapport au Conseil d'administration; de faciliter l'acquisition de connaissances nécessaires à la programmation actuelle et future au niveau des régions ainsi qu'au niveau interne, notamment la formulation et la mise en œuvre du nouveau programme régional qui doit être approuvé en 2014; et de mettre à disposition des parties prenantes dans les pays de programme ainsi que des partenaires de développement une appréciation objective des contributions qu'apportent au développement l'appui fourni par le PNUD et les partenariats établis avec d'autres acteurs clés dans le cadre du programme régional.

3. Il s'agit de la deuxième évaluation du programme régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants, qui porte sur la période de programmation actuelle 2011-2013. Cette évaluation s'est appuyée sur le descriptif de programme régional et son cadre de résultats et d'allocation des ressources et a pris en compte les changements opérés au fil du temps par le Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants, qui a retenu trois thèmes d'importance stratégique pour la région, à savoir la réponse aux changements climatiques, l'intégration sociale et le développement local, et le nouveau partenariat avec les donateurs émergents. La contribution du programme aux progrès du développement a été évaluée sur la base d'un ensemble normalisé de critères utilisés dans toutes les évaluations des programmes régionaux : la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité.

4. L'évaluation a été réalisée au moyen à la fois d'études documentaires, de visites sur le terrain dans six pays sélectionnés et d'entretiens avec diverses parties prenantes. L'enquête sur les bureaux de pays, qui a été conçue et administrée conjointement dans le cadre de toutes les évaluations des programmes régionaux et mondiaux réalisées par le Bureau de l'évaluation, a été mise à profit pour obtenir des indications critiques sur le fonctionnement du programme régional auprès des bureaux de pays de la région.

II. Contexte

5. L'Europe et la Communauté d'États indépendants couvrent une région vaste et très diversifiée, comprenant des pays aux aspirations et enjeux de développement différents. Les pays représentés dans la région se répartissent de façon générale en trois groupes : les États membres de l'Union européenne, les pays des Balkans occidentaux candidats à l'adhésion, et la Turquie; les pays se trouvant dans la partie occidentale de la Communauté d'États indépendants et dans le Caucase; et les pays d'Asie centrale, où la pauvreté absolue est encore très répandue. L'indice de pauvreté multidimensionnelle varie sensiblement suivant les pays de la région.

6. Malgré leur diversité culturelle et économique, une grande partie des pays de la région partagent l'héritage du communisme, qui a été suivi de 20 ans de démocratisation ainsi que de troubles politiques et de conflits ethniques. Des progrès ont été accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) depuis 2000, y compris en matière de sécurité alimentaire, d'emploi des femmes et de mortalité infantile et maternelle. Toutefois, la récente crise économique mondiale a stoppé ou inversé ces progrès, en frappant durement les pauvres et les vulnérables. Les violations récurrentes des droits de l'homme, par exemple celles à l'encontre des Roms, des handicapés et des porteurs du VIH/sida, sont des sujets de préoccupation dans certains pays où les politiques nationales ne sont pas encore totalement venues à bout de ces problèmes. L'accès des femmes aux opportunités économiques et leur émancipation demeurent limités dans de nombreux pays.

7. Parmi les enjeux de développement auxquels est confrontée la région dans le domaine de l'environnement et de l'énergie figurent notamment la gestion des ressources en eau, l'atténuation de la perte de diversité, les changements climatiques ainsi que la nécessité d'accroître l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables. La gouvernance, notamment la gouvernance locale, est une autre question cruciale pour la région. De nombreux pays de la région ont procédé à d'importants changements institutionnels ces deux dernières décennies, au moyen, notamment, d'une vaste réorganisation administrative, d'une amélioration du cadre institutionnel et du développement des capacités. Le renforcement de la primauté du droit reste, cependant, un enjeu majeur pour beaucoup d'entre eux.

8. Le Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants apporte actuellement son appui à 29 pays au travers de ses 20 bureaux de pays et de ses cinq bureaux de projet. Sa mission à long terme est d'aider les pays de la région à développer des structures socioéconomiques et des systèmes de gouvernance garantissant un niveau élevé et croissant de développement humain durable, inclusif et équitable. Le Centre régional de Bratislava assure la liaison entre les bureaux de pays et le siège et les réseaux mondiaux d'experts, servant de plateforme centrale pour l'échange de connaissances et la fourniture de conseils. Le Centre fournit des services consultatifs techniques aux bureaux de pays à leur demande, met en œuvre une série de projets régionaux et cherche à améliorer l'impact des activités du PNUD dans la région grâce ses activités de communication et de plaidoyer.

9. L'actuel descriptif de programme régional, approuvé par le Conseil d'administration en 2010, définit le cadre d'intervention du PNUD dans la région. Le programme régional vise à promouvoir la coopération au développement entre les pays, à étayer le diagnostic des difficultés communes, à favoriser la recherche de solutions favorables au développement et à encourager les investissements dans l'acquisition de connaissances et d'expertise dans l'intérêt de plus d'un pays. Le programme s'articule autour de sept domaines d'intervention. Compte tenu des questions revêtant une importance critique pour la région, il est prévu que les interventions s'articulent autour des quatre grandes thématiques suivantes :

- a) Réponse aux changements climatiques :
Environnement et énergie (Réalisations 1 et 2);
- b) Intégration sociale :
Pauvreté, inégalité et intégration sociale (Réalisation 3);

- c) Développement local :
 - Soutien régional à la gouvernance et au développement au niveau infranational (Réalisation 4);
 - Bonne et efficace gouvernance et cohésion sociale (Réalisations 5 et 6);
- d) Promotion de nouveaux partenariats en matière de coopération au développement (Réalisation 7).

III. Principales constatations

Réponse aux changements climatiques – environnement et énergie

10. **Le portefeuille de projets dans ce domaine d'intervention couvre les problèmes identifiés dans la région et tient compte des stratégies régionales et nationales.** Deux résultats sont visés, à savoir une amélioration des capacités en vue de faciliter la transition vers des économies produisant peu d'émissions et résilientes face aux changements climatiques aux niveaux national et infranational, et un renforcement des capacités de conservation et de gestion durables des écosystèmes et des ressources naturelles d'ici à 2013. Pour répondre aux changements climatiques, le PNUD a engagé deux projets phares : la gestion des risques climatiques en Asie centrale ainsi qu'en Europe de l'Est et dans la Communauté d'États indépendants. Les effets des changements climatiques peuvent être particulièrement importants en Asie centrale, du fait de la présence de glaciers. En ce qui concerne la gouvernance de l'eau et la gestion des écosystèmes et des ressources naturelles, le PNUD a contribué au renforcement de l'aptitude des pays à intégrer les questions d'environnement et d'énergie dans l'élaboration des politiques et programmes nationaux.

11. **À mi-parcours du cycle de programmation, de réels progrès ont été accomplis vers plusieurs objectifs.** La problématique sexospécifique n'est pas encore bien ancrée dans les activités programmatiques. Pour ce qui est des composantes relatives aux changements climatiques, aux écosystèmes et aux ressources naturelles, les objectifs prévus en matière d'établissement des cadres juridiques et réglementaires pertinents ont déjà été atteints ou sont sur le point de l'être. Le Centre régional a mobilisé 97 millions de dollars auprès du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et d'autres fonds en 2011 pour la lutte contre les changements climatiques, par rapport à un objectif initial de 50 millions de dollars, alors que l'objectif de réunir 45 millions de dollars pour les écosystèmes et les ressources naturelles a été totalement atteint. Alors qu'un total de 30 initiatives étaient prévues en faveur de l'intégration de la gestion durable des écosystèmes et des ressources naturelles dans les stratégies nationales de développement socio-économique, 35 avaient été engagées à la fin de l'année 2011, concernant notamment la biodiversité, les projets sur les eaux transfrontalières et la gestion intégrée des ressources en eau, et l'acquisition de connaissances sur les eaux internationales. S'agissant de l'objectif selon lequel 50 % (pourcentage ramené ultérieurement à 30 %) des interventions dans le volet relatif aux changements climatiques devaient prendre en compte la problématique sexospécifique, l'absence d'indicateur pouvant servir de référence ou d'indications précises sur l'action à mener a fait qu'aucun progrès n'a été enregistré à l'échelon régional. Toutefois, les pays font eux-mêmes des efforts dans ce domaine au niveau des projets, par

exemple ceux qui concernent la gestion des risques climatiques. Le Tadjikistan a signalé avoir dépensé 27 % de son budget pour le traitement de questions relatives à l'égalité des sexes, tandis que le Kirghizistan a introduit un indicateur pour mesure l'équilibre entre les sexes dans les activités de formation.

12. Divers secteurs d'activité ont collaboré avec l'équipe chargée de l'énergie et de l'environnement aux fins de la mise en œuvre des projets. Le manque de fonds au démarrage d'un projet pose souvent des problèmes, qui ont obligé l'équipe à en revoir la définition. Pour améliorer les synergies, des travaux intersectoriels ont régulièrement été entrepris avec diverses autres équipes, par exemple celles chargées de la réduction et de la prévention des crises pour ce qui est de la gestion des risques climatiques, avec l'équipe chargée de la gouvernance pour ce qui est de la lutte contre les changements climatiques et avec l'équipe chargée de la justice environnementale au niveau local pour ce qui est de la réduction de la pauvreté, afin de mettre en évidence les relations fondamentales existant entre les différents secteurs. Toutefois, l'efficacité n'a pas été optimale du fait d'un écart important entre le montant total des ressources requises et les ressources effectivement disponibles lors du démarrage des projets. La gestion des risques climatiques en Asie centrale, le plus grand projet dans le volet relatif aux changements climatiques, ne disposait que de 50 % du budget nécessaire (12 millions de dollars) au début de sa mise en œuvre. Pour la gestion internationale des ressources en eau, seulement 3,5 millions de dollars sur les 5,4 millions nécessaires étaient disponibles lorsque le projet a été lancé. Ce sont souvent les responsables de programme qui ont dû s'employer à trouver les fonds nécessaires pendant l'exécution même du projet. Pour faire face à cette situation, le personnel a revu la conception des projets (par exemple, en remplaçant une activité pilote par une pratique à faible coût pour rendre les communautés plus résilientes aux changements climatiques dans le cadre de la gestion des risques climatiques) et a cherché à dégager des synergies avec d'autres projets par le biais d'actions de partage des coûts, notamment pour la gestion internationale des ressources en eau. Les services consultatifs fournis par les conseillers du Centre régional sont très appréciés des bureaux de pays. Parmi ces services, les plus notables ont été les conseils politiques de haut niveau donnés dans le cadre des préparatifs du Sommet Rio+20, l'appui fourni par le biais de réseaux de spécialistes et l'aide à la mise au point de propositions de projets pour le FEM et l'Union européenne. Le projet « Chaque goutte compte » a établi un partenariat efficace avec le secteur privé et est maintenant devenu un programme mondial impliquant des pays du monde arabe et de l'Asie et du Pacifique.

13. Des projets bien conçus, assortis d'approches pratiques et mettant l'accent sur le renforcement des capacités et le partage des connaissances, sont plus à même de contribuer à la viabilité du programme. Cependant, les plateformes institutionnelles n'ont pas encore été totalement établies. Des éléments propres à favoriser la viabilité ont été mis en évidence, par exemple la priorité accordée aux actions menées au niveau des pays dans le cadre des projets régionaux; l'allocation de fonds aux activités nationales et la désignation de responsables dédiés; l'implication des parties prenantes nationales lors de la définition des priorités et de l'ajustement des projets; et le renforcement des capacités institutionnelles dans les pays peu familiers des questions relatives aux changements climatiques. Un exemple de l'appui fourni par le PNUD pour intégrer la gestion des risques climatiques dans la politique gouvernementale est celui du renforcement des

capacités du Ministère turc de l'environnement et de l'urbanisme pour le suivi de son plan d'action sur les changements climatiques. Cependant, les plateformes institutionnelles varient et ne sont pas encore bien établies dans tous les pays. Ainsi, les données sont souvent dispersées entre les différents ministères, par exemple entre le Ministère de l'environnement, qui dispose de données sur l'adaptation aux changements climatiques, et le Ministère des situations d'urgence, qui détient les données sur la gestion des risques de catastrophe. Les structures institutionnelles pour la gestion des risques climatiques sont axées soit sur les ressources en eau, soit sur la réponse aux catastrophes et la réduction des risques. La pleine institutionnalisation de la gestion des risques climatiques dans les plateformes nationales existantes reste un enjeu dans la région.

L'intégration sociale

14. Le programme est conforme aux priorités définies par le PNUD. Il répond aux besoins de développement de la région, en privilégiant la recherche de solutions aux problèmes infrarégionaux et la mise au point de produits fondés sur le savoir. Des procédures de consultation plus inclusives pourraient améliorer sa pertinence. La question de l'intégration sociale est couverte dans le domaine d'intervention régional intéressant la réduction de la pauvreté, l'inégalité et l'inclusion sociale, qui vise à accroître la capacité des acteurs publics et privés et de la société civile de faire face aux défis du développement humain grâce à des politiques inclusives et durables reposant sur des données factuelles et à un développement favorable aux pauvres fondé sur l'action du secteur privé. Le plan stratégique du PNUD pour la période 2008-2011 et la stratégie roulante du Bureau régional pour la période 2011-2013 déterminent l'action du PNUD dans la région. Dans les pays des Balkans occidentaux et dans les États membres de l'Union européenne, le programme a été guidé, entre autres, par les programmes communautaires d'inclusion sociale et d'intégration européenne. Le Centre régional, en partenariat avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Banque mondiale et l'Open Society Institute, a réalisé une enquête en 2011 pour obtenir des informations sur les Roms par le biais d'un projet régional sur les outils et méthodes de collecte et d'évaluation des données. Dans la partie occidentale de la Communauté d'États indépendants et dans les pays du Caucase, des projets tels que l'Initiative Aide pour le commerce et le Programme de promotion du commerce et des investissements dans la région de la mer Noire, ainsi que des services consultatifs sur l'agriculture et le développement rural, sont mis en œuvre, sur la base des principes de la Politique européenne de voisinage. Le projet régional sur le VIH/sida 2010-2011 et le projet sur le VIH, les droits humains et l'accès universel en Europe de l'Est visaient à enrayer l'épidémie du sida. En Asie centrale, de nombreux services consultatifs et un projet sur le soutien à la mise en œuvre de politiques destinées à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement ont aidé les pays à élaborer, suivre et évaluer les stratégies et les plans de développement aux niveaux national/local. D'importants travaux de recherche ont été menés, qui ont conduit, par exemple à des résultats comme la nouvelle méthode de mesure de l'exclusion sociale, présentée dans le Rapport régional sur le développement humain 2011. Il ressort des entretiens que la pertinence du programme pourrait être encore améliorée moyennant des processus de consultation plus inclusifs, notamment avec les gouvernements et les autres parties prenantes nationales.

15. De bons résultats ont été obtenus dans certains domaines, alors que, dans quelques cas, seuls des progrès limités ont été enregistrés. Des résultats clés ont été obtenus dans les domaines suivants : a) développement de données fiables et robustes (par exemple, données ventilées par origine ethnique, bases de données sur la vulnérabilité, données sur l'exclusion sociale), b) aide à la sensibilisation au développement humain au moyen de la prise en compte des objectifs du Millénaire pour le développement dans les rapports et stratégies nationaux de développement, c) prise de conscience accrue des relations entre la politique commerciale, le développement humain et la pauvreté, d) plus grande implication de la société civile dans les services sociaux et la défense des droits, et e) renforcement de la capacité de suivi des violations des droits des porteurs du VIH/sida. Des progrès limités ont été notés pour ce qui est de la participation du secteur privé à la lutte contre la pauvreté et l'inégalité et à la réduction de la ségrégation entre les sexes sur le marché du travail. Les connaissances et l'expertise techniques fournies par les conseillers, l'association avec des partenaires de développement appropriés et influents, le souci d'assurer la prise en compte des questions intersectorielles dans le choix du portefeuille de projets de développement, la priorité accordée aux activités de renforcement des capacités et aux projets pilotes et la réalisation de campagnes dynamiques de communication sur l'intégration sociale sont autant d'éléments qui ont contribué aux résultats obtenus. Dans le même temps, la rotation du personnel, l'absence de détermination de certains pays à appliquer des approches favorables aux pauvres et les retards dans le financement des projets ont ralenti la mise en œuvre du programme. Les faiblesses du cadre de résultats, en particulier le choix des indicateurs, ont également influé sur la façon dont les résultats peuvent être mesurés.

16. Les activités ont progressé comme prévu dans la plupart des cas et les ressources ont été utilisées de manière efficace. Le Centre régional a pris rapidement des mesures pour régler tous les problèmes de mise en œuvre. Les projets régionaux ont été exécutés d'autant plus efficacement que a) ils ont été complétés par des services consultatifs et étayés par des produits d'analyse et connaissance, comme le Rapport régional sur le développement humain, b) les programmes de pays ont été étroitement intégrés aux efforts régionaux (comme dans l'Initiative Aide pour le commerce en Géorgie) et c) les économies d'échelle ont été exploitées au niveau de la sous-région (comme dans le projet sur la diminution de la vulnérabilité des Roms dans les Balkans occidentaux). Les services consultatifs ont été surtout appréciés lorsqu'ils ont aidé les partenaires nationaux à utiliser les ressources de manière plus efficace, lorsqu'ils ont complété les actions locales, augmentant ainsi l'efficacité de ces deux types d'intervention, et lorsqu'ils ont favorisé la mobilisation des ressources. Les déficits de financement, la rotation du personnel et les problèmes de communication entre le Centre, les équipes nationales de mise en œuvre et les donateurs ont nui à l'efficacité.

17. Les efforts de développement des capacités et d'association avec les partenaires de développement laissent entrevoir des perspectives favorables du point de vue de la durabilité. Les consultations inclusives, la mise en œuvre décentralisée et l'intégration des approches locales sont autant d'éléments importants pour assurer la durabilité. Les résultats se traduisent par des perspectives favorables du point de vue de la durabilité dès lors que le développement des capacités est intégré dans tous les efforts régionaux, que les bureaux de pays sont impliqués et que des associations sont nouées avec les

partenaires de développement appropriés. Les projets régionaux qui optent pour une approche de mise en œuvre décentralisée, avec des financements et des responsabilités ancrés au niveau local, et ceux qui sont intégrés dans les programmes de pays ou les activités des contreparties nationales auraient contribué à améliorer l'appropriation nationale. Les partenariats avec l'Organisation des Nations Unies, entre autres, ont joué un rôle important dans le renforcement des synergies et de l'efficacité des interventions et dans la promotion des méthodes et approches parmi les partenaires. La constitution de réseaux et d'alliances avec des organisations de la société civile, le secteur privé et les universités en vue d'accroître le transfert de connaissances, la réplique des bonnes pratiques et les activités de plaidoyer a été encouragée.

Le développement local (1) – gouvernance et développement au niveau infranational

18. Le programme est conçu de façon à prendre en compte les obstacles freinant le développement local et a progressé vers l'obtention de résultats. Il vise à améliorer la capacité des institutions nationales et infranationales de réaliser des activités durables et intégrées reflétant les principes de bonne gouvernance et intégrant la problématique des changements climatiques. Parmi les projets concernés figurent le projet sur la sécurité humaine des personnes et des collectivités vivant dans les zones touchées par la catastrophe de Tchernobyl grâce à la fourniture d'informations locales, qui a permis d'établir le Réseau international de recherche et d'information sur Tchernobyl, le projet de plaidoyer et de sensibilisation en Asie centrale, qui sert de cadre à l'évaluation régionale des risques en Asie centrale, et le projet « Penser mondial, agir local », qui met l'accent sur les réformes administratives et le développement local et s'efforce de relier la bonne gouvernance et les changements climatiques. Parmi les premiers résultats notables du projet « Penser mondial », on citera, par exemple, le renforcement de la capacité de plusieurs municipalités de l'ex-République yougoslave de Macédoine grâce à une initiative pilote de coopération intercommunale pour la gestion de l'énergie. Un plan concret de développement des capacités fondé sur la fourniture d'un appui consultatif par l'équipe chargée du développement des capacités dans le cadre du Réseau international de recherche et d'information sur Tchernobyl a été maintenant adopté en Turquie et en Moldova.

19. L'efficacité est assurée par des synergies entre les projets régionaux et les services consultatifs, des approches adaptées aux besoins des pays et des partenariats. Des problèmes liés au financement ont nui à la rapidité de la mise en œuvre des projets. La fourniture de services consultatifs solides et flexibles à la demande des bureaux de pays, complétée par la réalisation de projets régionaux, a joué un rôle important dans la gouvernance locale. Des partenariats avec les organismes des Nations Unies ont contribué à l'efficacité du programme, comme dans le cas du projet du Réseau international de recherche et d'information sur Tchernobyl réalisé avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et pour lequel la répartition des tâches entre chaque organisme a été clairement définie, ainsi que dans le cas du projet « Penser mondial » dans lequel la collaboration avec le Réseau des associations des collectivités locales de l'Europe du Sud-Est a permis d'atteindre plus de bénéficiaires potentiels. Le manque de fonds de départ a entraîné des retards dans certains projets (par exemple,

le projet « Penser mondial, agir local ») ainsi que le report d'activités initialement envisagées.

20. Le programme bénéficie d'un niveau relativement élevé d'appropriation de la part des contreparties nationales. Le développement du portefeuille de projets peut être difficile en raison de problèmes de financement, entre autres. Tous les projets figurant dans le portefeuille partagent, dans une certaine mesure, des caractéristiques propres à assurer la durabilité, notamment une nette orientation des interventions vers les utilisateurs finals et l'octroi d'un caractère prioritaire à la promotion de l'appropriation des projets par les partenaires nationaux/infranationaux ainsi qu'au renforcement des capacités. Par exemple, le projet « Penser mondial » interagit avec le Réseau des associations des collectivités locales, par le biais duquel plusieurs autorités locales s'emploient à rechercher des solutions intéressant la prestation de services inter-municipaux. Les synergies entre les activités du projet « Penser mondial » et des projets nationaux, comme le projet intégré de développement local de la République de Moldova et le projet sur l'approche communautaire du développement local de l'Ukraine, permettront d'améliorer la durabilité du programme. Toutefois, la montée en puissance du projet concernant l'Asie centrale ne sera sans doute pas possible, compte tenu des déficits de financement et de l'absence d'un environnement propice.

Le développement local (2) – gouvernance et cohésion sociale

21. Le programme, qui vise à renforcer la gouvernance et les capacités institutionnelles afin d'assurer des services publics plus équitables et de contribuer à une société pacifique et tolérante, est d'une importance particulière pour la région, où, malgré des progrès importants, ces questions demeurent une priorité dans de nombreux pays. Le programme est très pertinent pour la région dans laquelle nombre de pays ont encore besoin d'améliorer la gouvernance dans leur structure institutionnelle et la mise en œuvre des conventions internationales, comme la Convention des Nations Unies contre la corruption, dont sont parties tous les pays d'Europe et de la Communauté d'États indépendants. Beaucoup des bureaux de pays de la région ont entrepris des activités concernant les réformes de l'administration publique et la lutte contre la corruption. Les interventions régionales, comme le projet sur la promotion des droits de l'homme et de l'accès à la justice aux fins de l'intégration sociale et de la démarginalisation par le droit (PHASE), ont permis d'apporter leur soutien à certaines institutions en vue de construire des sociétés pacifiques et tolérantes et d'aider les pays à s'engager à respecter les principes internationaux, comme c'est le cas pour les activités de suivi de l'Examen périodique universel. L'importance de ces questions est soulignée dans les documents de stratégie régionale et les programmes de pays.

22. Grâce aux services consultatifs et aux projets régionaux, un soutien ciblé a pu être fourni aux contreparties nationales dans le domaine de la lutte contre la corruption et de la démarginalisation par le droit. Certains indicateurs ne permettent pas de bien mesurer les résultats. Bien que le programme ne fasse que commencer, plusieurs activités concrètes visant à susciter des changements sont mises en œuvre dans différents pays, par exemple le renforcement des capacités des bénéficiaires au moyen de la formation, l'aide à la réalisation des auto-évaluations pour la Convention des Nations Unies contre la corruption, l'amélioration de la prise de conscience de l'ampleur de la corruption, l'évaluation des risques et la mise au point de stratégies nationales anti-corruption. Les bureaux de pays ont apprécié

l'appui fourni par les conseillers du Centre régional, par exemple dans la conceptualisation des projets nationaux et la mobilisation des ressources. En Ukraine, le soutien du Centre a permis au bureau de pays de mieux se positionner parmi les experts et les praticiens, facilitant son implication avec le Ministère de la justice aux fins de la démarginalisation par le droit et de l'accès à la justice. En Serbie, le soutien du Centre a aidé le bureau de pays à financer la mise en place, par une organisation non gouvernementale internationale, d'un portail Internet qui recueille les opinions des citoyens et des données dans le cadre de l'Examen périodique universel. L'appui technique fourni par Bratislava a permis de donner suite à la demande d'un donateur tendant à ce qu'une approche fondée sur les droits soit appliquée dans le projet de développement local réalisé en Moldova. Toutefois, l'évaluation des résultats du programme a été entravée par des indicateurs défailants. Par exemple, deux des quatre indicateurs utilisés pour le portefeuille de projets concernant la lutte contre la corruption ne sont pas adaptés pour mesurer les résultats escomptés dans le cadre du programme régional.

23. La collaboration avec les bureaux de pays et les organismes des Nations Unies est essentielle pour assurer l'efficacité du programme. Parmi les contraintes figure la disponibilité de financements en temps voulu. De solides partenariats au niveau des pays et avec les principales parties prenantes ont largement contribué à la réussite de nombreuses activités mises en œuvre. En ce qui concerne la lutte contre la corruption, un soutien diversifié mais ciblé a été fourni aux bureaux de pays en palliant aux lacunes en matière de capacités et en se concentrant sur les processus d'examen de la Convention des Nations Unies contre la corruption et sur les services publics. Les projets régionaux sont complétés par des services consultatifs spécifiques afin d'en maximiser les effets. Une collaboration avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime dans la lutte contre la corruption ainsi qu'avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, afin de tirer parti de l'expertise technique et des mandats des Nations Unies en matière de surveillance et de protection des droits de l'homme, par exemple, a favorisé les synergies programmatiques entre les partenaires travaillant dans des domaines communs. Alors que la plupart des projets ont été exécutés dans les délais, seulement 60 % environ des ressources nécessaires pour la composante anti-corruption et 40 % des celles requises pour le volet cohésion sociale étaient disponibles au moment de l'évaluation. Le retrait d'un donateur clé du projet de réforme de l'administration publique, par exemple, a retardé sa mise en œuvre.

24. L'appropriation nationale, les efforts de renforcement des capacités et les partenariats font partie intégrante des projets de lutte contre la corruption et du projet PHASE en vue de favoriser la durabilité. Les projets de lutte contre la corruption contiennent des éléments qui contribueront à leur durabilité : un intérêt marqué de la part des contreparties nationales et des bureaux de pays; l'adaptation des projets aux besoins des diverses parties prenantes; et la priorité accordée à l'amélioration des compétences des bénéficiaires directs pour leur permettre d'utiliser les outils appropriés pour se conformer aux obligations nationales et internationales. Des initiatives, telles que le soutien au Réseau de praticiens de la lutte contre la corruption et à la communauté de pratique, ont facilité les transferts de savoir-faire et les échanges d'expérience Est-Est. Les efforts faits pour combler les lacunes techniques du personnel des bureaux de pays, afin de leur permettre de mieux travailler avec les institutions locales, ont joué un rôle important. De même, dans le projet PHASE, les bureaux de pays, certaines institutions publiques de

défense des droits de l'homme et d'autres partenaires nationaux, comme des organisations de la société civile, sont ciblés comme étant les bénéficiaires essentiels du programme. L'équipe du centre régional chargée de la gouvernance démocratique a favorisé l'établissement de partenariats avec l'Open Society Institute et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Promotion de nouveaux partenariats

25. Le programme pour la promotion de nouveaux partenariats en matière de coopération au développement revêt un grand intérêt pour la région, mais la logique d'intervention n'est pas propice à la réalisation de ses objectifs et les résultats escomptés n'ont pas encore été pleinement quantifiés. Ce programme vise à aider les gouvernements des pays de la région, en particulier ceux qui sortent de la catégorie des pays admis à bénéficier de l'appui du PNUD, à gérer et coordonner leurs activités de développement. La question est pertinente pour la région, où un certain nombre de pays sont considérés comme des donateurs émergents. Grâce à des projets régionaux, comme l'Initiative des donateurs émergents, une aide au renforcement des capacités a été fournie à des pays comme la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie, la Pologne, l'Azerbaïdjan et le Kazakhstan, et une série de conférences de haut niveau a été organisée pour partager les enseignements et les données d'expérience. Les projets ont commencé à mobiliser lentement des ressources grâce à des partenariats. Cependant, des déficiences dans la conception de base, par exemple des failles dans le choix des indicateurs et l'absence d'objectifs clairement définis, l'intérêt insuffisant apporté aux responsables opérationnels dans les stratégies d'information et le faible montant des ressources disponibles pour l'équipe du programme, ont empêché de tirer pleinement parti du potentiel de celui-ci.

26. Les services consultatifs fournis pour le soutien aux donateurs émergents restent globalement de portée limitée et une plus grande attention devrait être accordée au renforcement de ces services. L'équipe du programme comprend deux agents recrutés sur le plan international, dont l'un a rejoint l'équipe seulement à la fin de 2011, et deux membres du personnel recruté sur le plan national. Les efforts déployés par le personnel ont été appréciés par les bureaux de pays, notamment l'organisation d'ateliers sur la façon de travailler avec la Fédération de Russie en tant que donateur, les services consultatifs liés à l'initiative sur les donateurs émergents engagée en association avec la Turquie et le renforcement des capacités au moyen d'échanges de personnel. Cependant, le temps consacré aux services consultatifs par les conseillers de programme a été relativement limité, par rapport au temps qu'ils ont consacré à d'autres domaines d'intervention. De façon générale, la fourniture de conseils opérationnels doit être intensifiée afin de renforcer le soutien apporté.

Positionnement stratégique et questions interdisciplinaires

27. Dans chacun des trois domaines thématiques d'importance stratégique, le programme régional a fait la preuve de sa pertinence stratégique et a répondu aux enjeux critiques de l'heure. Dans sa réponse aux changements climatiques, le Centre régional a joué un rôle essentiel pour faciliter l'accès aux fonds externes disponibles, par exemple le Fonds pour l'environnement mondial et le fonds des projets « Clima East » de la Communauté européenne. En matière de cohésion

sociale, le Centre a agi de façon stratégique pour devenir l'un des acteurs clés de l'aide fournie aux pays des Balkans occidentaux pour faciliter leur intégration dans l'Union européenne. Les activités liées aux objectifs du Millénaire pour le développement ont été particulièrement adaptées aux besoins dans le Caucase et en Asie centrale. Le programme a prêté une attention particulière à la formation intensive en matière de développement humain, à la production d'un ensemble de produits d'analyse et de connaissance (par exemple, le Rapport régional sur le développement humain et la lettre d'information « Development and Transition ») et l'utilisation intensive des médias sociaux et des plateformes interactives. En matière de développement local, le programme régional a tiré parti des résultats obtenus par les bureaux de pays grâce au projet de développement de l'intercommunalité et a élargi son domaine d'intervention en prenant en compte les considérations climatiques. Le portefeuille de projets sur la lutte contre la corruption a été particulièrement important pour aider les bureaux de pays dans les Balkans occidentaux, en Ukraine et en Asie centrale. L'aide à la mise en œuvre des recommandations en matière de droits de l'homme s'est appuyée sur l'Examen périodique universel et d'autres mécanismes. L'impartialité, qui constitue un atout comparatif du PNUD, a joué un rôle crucial dans le programme.

28. La définition d'un projet régional doit être précisée. Les directives actuelles ne semblent pas favoriser la formulation de projets entre les pays couverts par les différents bureaux régionaux. L'examen des projets régionaux existants a montré que certains projets n'ont été mis en œuvre que dans un seul pays et que d'autres ont été mis en œuvre dans plusieurs pays mais sans que des objectifs et des changements concrets soient définis au niveau régional. Le fait de faire passer les activités elles-mêmes avant les résultats à atteindre au niveau régional compromet l'intérêt de la mise en œuvre d'un projet régional. Il a également été constaté que, d'après les politiques et procédures du PNUD régissant les programmes et opérations, un projet régional doit concerner des pays couverts par un même bureau régional, de sorte qu'il est difficile d'établir des contacts avec des pays qui pourraient apporter un soutien, quel que soit le bureau régional du PNUD auquel ils sont rattachés.

29. Les efforts d'évaluation de la qualité des services consultatifs et de l'utilité des produits d'analyse devraient être consolidés. Le système de suivi interne est conçu pour recueillir les commentaires des bureaux de pays sur la qualité des services consultatifs du Centre régional. Les données enregistrées dans le système, ainsi que les résultats de l'enquête, font apparaître une satisfaction générale des bureaux quant aux services fournis. Dans certains cas, cependant, les bureaux de pays ont exprimé leur mécontentement sur le contenu des services consultatifs qui ne respectaient pas les normes internationales ou ne répondaient pas à leurs attentes. En 2011, seul un nombre limité de commentaires ont été enregistrés dans le système. De nombreux produits d'analyse et de connaissance, de volume, contenu et complexité variables, ont été publiés au cours de la période examinée. Des outils innovants, notamment le travail d'équipe, Twitter et les plateformes multimédias en ligne, ont été utilisés pour faciliter le partage de l'information. Toutefois, interrogés sur leur connaissance de ces produits, les bureaux de pays ont eu tendance à faire référence à ceux dont on avait le plus parlé (par exemple, le Rapport régional sur le développement humain) ou à ceux à l'établissement desquels ils avaient directement participé. L'utilité et l'impact de ces produits ne sont pas bien connus.

30. Dans le descriptif de programme régional, les aspects relatifs à l'égalité des sexes et aux droits de l'homme ne sont pas pleinement pris en compte. Le Centre régional a engagé des actions stratégiques pour faire progresser l'égalité des sexes aux niveaux national et régional dans le cadre du projet du Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants concernant le Plan d'action en faveur de l'égalité des sexes pour 2008-2011. Le travail d'analyse sur la problématique de genre au niveau régional, la fourniture de données ventilées par sexe pour les décideurs et les praticiens et la mise en évidence des dimensions sexospécifiques de l'économie, de la pauvreté, de la santé et de l'éducation sont autant d'éléments qui ont contribué à la mise en œuvre de réformes juridiques et à l'élaboration de politiques en toute connaissance de cause. Les capacités des spécialistes des questions d'égalité des sexes dans la région ont aussi été renforcées. Le descriptif de programme régional ne tient toutefois pas compte comme il se doit de la problématique hommes-femmes. Les réalisations du programme qui figurent dans le cadre de résultats et d'allocation des ressources ignorent souvent ces problèmes et la plupart des indicateurs ne sont pas ventilés par sexe. Les projets régionaux n'ont guère contribué à faire progresser la cause de l'égalité des sexes. En ce qui concerne l'équité et les droits de l'homme, un éventail de groupes vulnérables et de responsables ont été identifiés comme des parties prenantes, mais ils ne prennent pas part au processus de consultation sur le descriptif de programme, et les efforts qui sont faits dans ce domaine dépendent souvent des seuls individus. La pleine implication des parties prenantes peut prendre du temps, mais elle peut être favorisée, par exemple par des partenariats efficaces avec les organisations régionales ou les bureaux de pays lorsqu'ils mènent leurs propres exercices internes de consultation pour l'élaboration du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et les programmes de pays.

31. Beaucoup d'efforts ont été accomplis pour promouvoir d'autres valeurs des Nations Unies. Une plus grande attention devrait être accordée à la mesure de leurs résultats. La pauvreté n'étant pas toujours ouvertement traitée dans les politiques officielles de certains pays, il n'a pas été facile de promouvoir le développement humain et les objectifs du Millénaire pour le développement dans le cadre de la stratégie de programmation régionale. Le Centre régional a adopté des approches novatrices pour encourager activement les valeurs importantes, par exemple en produisant des rapports analytiques, mettant au point de nouvelles méthodes de mesure et reliant ces questions aux échanges commerciaux, à la planification économique, aux droits de l'homme, à l'intégration sociale, au VIH/sida et au développement durable. Le renforcement des capacités nationales est pris en compte dans la formulation des sept réalisations escomptées et fait l'objet d'un traitement adapté dans la conception des projets. Toutefois, l'ampleur des résultats obtenus par les efforts accomplis est souvent difficile à évaluer, car la contribution réelle n'est pas systématiquement mesurée ou notifiée. Le centre de Bratislava a également favorisé la coopération Est-Est par le biais, par exemple, d'un soutien au renforcement des capacités des donateurs émergents, de la coopération entre municipalités pour favoriser le développement local et de projets innovants de partenariats triangulaires soutenus par le bureau de projet en Pologne, qui a mobilisé non seulement les pays de la région, mais des pays d'autres régions (par exemple l'Iraq, l'Afghanistan et l'Inde). Souvent, toutefois, les efforts qui ont été faits n'étaient pas précisément planifiés dans le descriptif de programme et son cadre de résultats (par exemple, le domaine de coopération et les critères pour la sélection des projets connexes n'étaient pas précisés).

32. **Les efforts de mobilisation des ressources devraient être renforcés.** Les résultats montrent que le Centre régional devrait aider davantage les bureaux de pays à mobiliser les ressources dont ils ont besoin. La rigidité des procédures administratives/contractuelles et des règles du PNUD a souvent été considérée comme un obstacle à la concrétisation des partenariats potentiels avec les donateurs. Au Centre, certains domaines d'intervention, comme l'environnement et l'énergie, le VIH/sida, la santé et le développement, ont eu plus de succès que d'autres dans la collecte de fonds. La stratégie de partenariat et de mobilisation des ressources devrait être renforcée au niveau régional au moyen de l'analyse de l'éventail récent de donateurs et des conditions qu'ils posent pour s'associer au PNUD ainsi que de la définition claire des objectifs et des approches.

IV. Conclusions

33. **Conclusion 1 : Bien qu'il n'en soit qu'à mi-parcours et que ses résultats complets ne puissent encore être appréciés, le programme régional a réalisé des progrès importants dans les domaines d'action retenus. La sélection des trois thèmes – réponse aux changements climatiques, intégration sociale et développement local – en tant que nouvelles priorités du programme s'est révélée adaptée aux besoins et difficultés des pays de la région. Des résultats tangibles ont été observés dans chacun des domaines.**

34. En ce qui concerne la réponse aux changements climatiques, le PNUD s'est positionné en tant qu'intermédiaire des financements environnementaux dans la région, aidant les pays à accéder aux ressources disponibles dans les fonds d'affectation spéciale mondiaux et régionaux. Il a également réussi à établir des normes en matière de gestion des risques climatiques. En fondant ses activités sur le principe d'intersectorialité et notamment en favorisant la collaboration entre les équipes chargées de l'énergie et de l'environnement, de la prévention des crises et du relèvement, de la réduction de la pauvreté et de la gouvernance, le programme a pu fournir des services consultatifs de haut niveau et lancer des efforts de renforcement des capacités pour atteindre les objectifs dans les domaines de l'environnement et de l'énergie.

35. Placer l'intégration sociale et les interventions liées à l'équité au cœur du programme régional a fait faire une grande avancée aux travaux du Centre régional. Les projets régionaux ont été particulièrement pertinents lorsqu'ils se sont concentrés sur certaines sous-régions partageant les mêmes préoccupations et les mêmes problèmes de développement et quand ils ont été conçus de façon suffisamment flexible pour s'adapter aux besoins des pays. Le programme a contribué à renforcer l'aptitude des partenaires nationaux à lutter contre l'exclusion sociale et à répondre aux défis du développement humain de manière générale, grâce à des politiques et des mesures fondées sur des éléments factuels. Des progrès ont été accomplis dans la mise à disposition de données fiables et contextualisées (par exemple, sur les Roms, l'exclusion sociale, la vulnérabilité et l'égalité des sexes), la facilitation des initiatives commerciales favorables aux pauvres, l'implication de la société civile dans l'économie sociale et les plateformes de surveillance et de plaidoyer pour la promotion des droits des porteurs du VIH/sida. L'expertise des conseillers du Centre régional, l'association avec des partenaires réputés et influents et l'utilisation créative des médias sociaux ont facilité l'obtention de résultats dans le programme d'intégration sociale.

36. De même, en ce qui concerne le développement local et la gouvernance, la conjugaison des projets régionaux, des services consultatifs et des produits d'analyse a contribué à l'efficacité du programme. Les réalisations les plus notables ont été accomplies dans les domaines liés aux réformes de l'administration publique, aux droits de l'homme et à la justice. Les initiatives destinées à soutenir les institutions nationales et infranationales s'occupant du développement local sont à un stade précoce de leur mise en œuvre et les progrès à ce jour sont limités. Parmi les facteurs ayant joué un rôle important dans les bons résultats obtenus jusqu'ici figurent la fourniture d'une expertise de haut niveau et adaptée aux besoins ainsi qu'une forte appropriation locale. Le principal facteur qui a nui aux progrès dans ce domaine d'intervention a été l'absence ou le retard des financements.

37. Conclusion 2 : Les projets régionaux ont souvent souffert de l'absence d'une définition explicite des dimensions et objectifs propres à la région, qui auraient pu contribuer à améliorer leurs résultats.

38. Nombre des projets régionaux en cours fournissent un soutien à plusieurs pays (projets multi-pays et transfrontaliers), mais souvent sans que des objectifs clairs aient été définis au niveau régional. Ces projets ont produit des résultats au niveau de chaque pays participant, mais ceux-ci n'ont pas nécessairement influé sur le développement au niveau régional ou sous-régional. Les efforts régionaux tels que définis dans les directives du PNUD semblent décourager la formulation de projets communs à plusieurs bureaux régionaux, ce qui limite les possibilités pour les pays de solliciter un appui auprès de n'importe quelle région géographique.

39. Conclusion 3 : Alors que les trois sous-régions diffèrent pour ce qui est de leurs problèmes de développement, une stratégie spécifique à chacune d'entre elles n'a pas été définie clairement. La mesure dans laquelle les bureaux de pays ont apprécié le soutien régional varie au niveau des sous-régions.

40. L'Europe et la Communauté d'États indépendants sont représentées par trois sous-régions distinctes ayant des difficultés et des besoins divers. Dans les Balkans occidentaux et en Turquie, les principaux défis concernent la nécessité de se conformer aux critères d'adhésion à l'Union européenne. Dans la partie occidentale de la Communauté d'États indépendants et dans le Caucase, les enjeux sont liés à la politique européenne de voisinage nécessitant l'adoption de politiques favorables à une croissance durable, au développement régional et au renforcement des petites et moyennes entreprises. En Asie centrale, les pays sont confrontés à des problèmes liés aux changements climatiques, à la pauvreté, aux droits de l'homme et à la faiblesse de la société civile. Bien que des efforts aient été faits pour prendre en compte les besoins sous-régionaux au niveau des différents portefeuilles de projets, une stratégie spécifique à chacune des trois différentes sous-régions n'est pas clairement définie dans le programme régional actuel.

41. Les réponses des bureaux de pays ont montré que les services fournis par des conseillers de Bratislava ont été généralement plus appréciés en Asie centrale que dans les autres sous-régions. Les pays des Balkans occidentaux ont été ceux qui ont fait le moins appel à ces services. Cela peut s'expliquer par le fait que le Centre régional n'est doté ni de l'expertise ni des moyens suffisants pour s'occuper des questions relatives à l'adhésion à l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne les négociations sur les chapitres de l'acquis communautaire, c'est-à-dire l'ensemble du corpus juridique communautaire, y compris les objectifs de la

Commission, les règles de fond, les politiques et, en particulier, la législation primaire et secondaire ainsi que la jurisprudence.

42. Conclusion 4 : Le processus de consultation pour l'élaboration du programme régional global et des projets régionaux n'a pas toujours été suffisamment inclusif. Les projets régionaux et les produits fondés sur le savoir, qui sont conçus et mis en œuvre grâce à une collaboration étroite avec les bureaux de pays, devraient contribuer à améliorer la pertinence et l'appropriation au niveau des pays.

43. Le programme régional, tel que défini dans le descriptif de programme, a été élaboré sur la base d'un large processus de consultation des bureaux de pays. Cependant, ces derniers ne se sont de manière générale pas sentis concernés par ce programme, probablement en raison de la perception d'une insuffisance du ciblage sur les sous-régions et des incitations pour une approbation officielle par les pays. L'implication des partenaires nationaux et régionaux (gouvernements, société civile et principaux donateurs) dans la conception et l'évaluation du descriptif de programme a été limitée. L'absence d'une appropriation nationale présente de sérieux inconvénients, car elle affaiblit la viabilité des conseils sur les politiques à suivre générés au sein du programme régional.

44. La largeur de la couverture du processus de consultation en vue de garantir l'appropriation des projets régionaux par les bureaux de pays et les gouvernements a varié selon les domaines d'intervention et les portefeuilles de projets. Lorsque la couverture a été assez large (comme pour la gestion des risques climatiques, les Roms, l'intégration sociale, le VIH/sida), les résultats finals ont été satisfaisants : développement des projets pilotes, apports de ressources complémentaires, intégration des résultats (méthodes, outils, données) dans les politiques et les pratiques. L'appropriation nationale et l'efficacité ont été améliorées lorsque la gestion des projets régionaux a été décentralisée au niveau des pays et lorsqu'ont été mises en place des modalités d'exécution souples, tenant compte des circonstances locales. Les produits d'analyse et de connaissance dans l'établissement desquels les bureaux de pays ont été impliqués et qui ont été contextualisés aux fins de leur utilisation dans les pays ont été considérés comme particulièrement utiles (Rapport régional sur le développement humain et études de cas sur le développement établies par le Bureau régional).

45. Conclusion 5 : Le programme régional a contribué au respect des droits de l'homme et à l'égalité des sexes dans la région. L'intégration d'une approche plus approfondie des droits de l'homme et la prise en compte des questions d'égalité des sexes dans la conception du descriptif de programme régional et dans son cadre de résultats et d'allocation des ressources permettraient de renforcer les efforts du PNUD, notamment en facilitant le suivi et l'évaluation des résultats et leur plus grande transparence.

46. Le programme régional a encouragé le respect des droits de l'homme dans la région de l'Europe et de la Communauté d'États indépendants, offrant la possibilité aux conseillers du Centre régional de travailler avec des partenaires nationaux pour élaborer le cadre juridique et institutionnel pertinent et élargir l'accès des citoyens à la justice, à l'information, aux services de base et aux mécanismes publics de prise de décisions. Dans le même temps, l'application d'une approche fondée sur les droits de l'homme dans la programmation n'a pas fait l'objet d'une réflexion suffisante, ce qui s'est traduit par des défaillances comme le manque d'implication des titulaires des droits dans les processus de consultation, d'analyse et d'examen du

descriptif de programme et l'absence de données ventilées par sexe dans son cadre de résultats. Le descriptif de programme n'a donc été que partiellement efficace pour évaluer la contribution au respect des droits de l'homme dans la région et assurer la responsabilisation voulue à cet égard.

47. Les travaux menés dans le cadre du programme régional ont contribué au renforcement de l'aptitude des spécialistes de la question dans la région à assurer la prise en compte d'une perspective sexospécifique. Ils ont aussi servi de base à des réformes juridiques, à l'élaboration de politiques et à la mise en œuvre de mesures grâce à la fourniture de données ventilées par sexe aux décideurs et aux spécialistes. Le descriptif de programme n'a cependant que partiellement intégré l'égalité des sexes dans son cadre de résultats. Il n'a donc pas pu assumer complètement son rôle de cadre d'orientation pour le suivi, l'évaluation et l'imputabilité des résultats en matière d'égalité des sexes.

48. Conclusion 6 : L'orientation des services techniques vers la satisfaction des besoins propres au développement régional et aux bénéficiaires de ces services pourrait être beaucoup améliorée.

49. Le Centre régional apporte aux bureaux de pays son expertise technique grâce à trois modalités de soutien opérationnel, à savoir la mise en œuvre de projets régionaux, l'élaboration de produits d'analyse et de connaissance et la fourniture de services consultatifs. Chacune de ces modalités peut être renforcée en se positionnant pour répondre aux problèmes de développement régional et à ceux rencontrés par les bénéficiaires directs de cette expertise et de ces services. Dans de nombreux projets régionaux, par exemple, de bons résultats ont été signalés grâce à une action intersectorielle dans des domaines comme les changements climatiques, le VIH/sida et les droits de l'homme. Toutefois, tous les projets ne sont pas nécessairement conçus d'une façon qui permette de mettre en évidence le bien-fondé ou les moyens de la fertilisation croisée des efforts, ne prévoyant parfois qu'une série d'activités conjointes impliquant tous les domaines d'intervention concernés.

50. D'aucuns ont considéré que les services consultatifs fournis par le personnel du Centre régional ne répondaient pas aux normes internationales attendues. Dans les pays à revenu intermédiaire de la région, en particulier, la disponibilité d'une expertise locale qualifiée a permis à certains bureaux de pays et aux partenaires d'effectuer des analyses comparatives de la qualité des services consultatifs avant de faire appel à l'expertise du Centre régional. Alors que des informations en retour sur la qualité des services sont demandées aux bureaux de pays, seuls des commentaires limités ont été effectivement reçus. Il faut encore consolider le mécanisme qui permettrait de recueillir systématiquement des commentaires impartiaux sur la qualité des services fournis auprès des bureaux de pays. Les produits d'analyse et de connaissance n'ont pas toujours reflété les besoins des pays de la région, comme en témoigne le nombre limité de références à ces produits faites par les bureaux de pays, sauf pour ce qui est des principales publications. L'évaluation a posteriori de l'utilité des produits en question n'a pas été systématique.

51. Conclusion 7 : L'insuffisance des financements et, souvent, la réduction des montants effectivement fournis menacent la mise en œuvre réussie des projets régionaux.

52. Des déficits dans le financement des projets régionaux peuvent être observés dans la majorité des domaines d'intervention. On observe soit des écarts entre les

ressources demandées et celles mises à disposition, comme l'indiquent les documents de projet, soit, dans certains cas, des écarts entre les fonds disponibles restant à confirmer et leur disponibilité effective lors du démarrage du projet. Dans les circonstances présentes, les responsables de projet doivent se mettre en quête de fonds pendant l'exécution du projet. S'il n'est pas remédié de façon satisfaisante aux déficits de financement, les projets ont peu de chances d'être mis en œuvre comme prévu dans les documents de projet.

V. Recommandations

53. Recommandation 1 : Le programme régional devrait se concentrer sur un nombre limité de domaines thématiques ciblés et privilégier une approche holistique du développement humain durable. Une stratégie claire pour chacune des trois sous-régions devrait également être élaborée.

54. Le nouveau programme régional devrait clairement préciser que le développement humain durable est l'objectif de l'action du PNUD dans la région, conformément au programme post-Rio+20, à la stratégie Europe 2020, au Partenariat mondial de Busan pour l'efficacité de la coopération pour le développement et au Programme de réformes structurelles du PNUD. Il s'agit de favoriser la rationalisation du portefeuille de projets et d'utiliser de façon plus ciblée les ressources, ainsi que d'assurer une programmation et une exécution intersectorielles. Le programme régional devrait également reconnaître la diversité qui caractérise la région de l'Europe et de la Communauté d'États indépendants en fournissant des réponses adaptées aux besoins des sous-régions.

55. Des partenariats avec les grandes institutions financières internationales (par exemple, l'Union européenne, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement) et les principaux fonds (par exemple, le FEM et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme) contribueraient de façon déterminante à soutenir le PNUD dans l'effort qu'il mène pour promouvoir dans la région des politiques macroéconomiques fixant des objectifs d'emploi, encourageant une croissance durable, assurant la maîtrise de l'inflation et augmentant la part des ressources budgétaires consacrées aux politiques de protection sociale. Les services consultatifs sur la sécurité sociale, les questions fiscales et les allocations budgétaires propres à réduire les inégalités devraient revêtir le rang le plus élevé de priorité.

56. Recommandation 2 : Le programme régional et les projets régionaux qu'il contient, ainsi que les résultats et les réalisations attendus, devraient être formulés de façon à prendre en compte la dimension régionale des problèmes de développement.

57. À l'heure actuelle, la principale caractéristique de nombre de projets régionaux est leur mise en œuvre parallèle dans plusieurs pays, alors qu'ils devraient être axés sur l'obtention de résultats au niveau régional. Lorsque des résultats sont obtenus au niveau des pays, une collaboration mutuelle entre tous les pays participants est requise pour transposer ces résultats au niveau régional. Des occasions critiques ne peuvent être exploitées en l'absence d'une stratégie ou d'un faisceau d'efforts communs. Pour l'avenir, des directives sur le classement et la typologie des projets régionaux devraient être établies. Dans le processus de conception d'un projet, les

réalisations escomptées aux niveaux régional et national devraient être clairement définies.

58. L'orientation géographique actuelle des projets régionaux pourrait être remplacée ou complétée par une approche plus thématique, afin que des pays d'autres régions puissent, le cas échéant, être impliqués dans ces projets. Cette recommandation figurait déjà dans l'évaluation du précédent programme régional du Bureau pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants (2006-2010). Des critères de régionalité pour la programmation régionale devraient également être établis afin de déterminer si une approche régionale est appropriée, comme cela est recommandé dans l'évaluation de la contribution du PNUD au développement et aux résultats institutionnels au niveau régional (2010).

59. Recommandation 3 : L'approche de l'intersectorialité devrait être fermement intégrée dans l'architecture et la pratique du programme régional afin de favoriser la fertilisation croisée des résultats du programme et de contribuer à l'objectif de développement durable.

60. D'après les éléments d'information disponibles, des travaux sont réalisés au niveau « multisectoriel » à l'occasion d'activités conjointes ponctuelles, mais souvent sans que soit formulé un cadre bien précis à cet effet au niveau du programme et des projets, dès la phase de conceptualisation et de conception et en collaboration directe avec toutes les équipes d'intervention concernées. L'approche des droits de l'homme et la promotion de l'égalité des sexes sont des questions qui devraient être prises en compte dans la conception et la mise en œuvre du descriptif de programme régional et de son cadre de résultats. Un nouvel élan pourrait être imprimé à l'intersectorialité au sein du Centre régional en fusionnant l'équipe existante chargée de l'égalité des sexes et l'équipe de conseillers chargée des droits de l'homme en une équipe sur la gouvernance démocratique, qui aurait pour mission de seconder le Centre régional dans tous ses domaines d'intervention.

61. La direction du Centre régional devrait continuer à encourager l'intersectorialité dans l'organisation et dans l'ensemble de la région. La fourniture de conseils adéquats et le suivi des activités intersectorielles en vue de la réalisation de l'objectif ultime de développement durable seraient des aspects importants de cette fonction. Des travaux intersectoriels devraient être formellement prévus dans le descriptif de programme. La promotion de communautés de pratiques intersectorielles pourrait également être envisagée. L'élaboration des projets régionaux devrait commencer par la conceptualisation et la planification conjointes des activités par toutes les communautés de pratiques concernées, cette collaboration devant être clairement reflétée dans les documents de projet et la responsabilité commune en matière de résultats devant être fermement établie. Les mêmes principes devraient être appliqués aux services consultatifs et aux produits d'analyse et de connaissance.

62. Recommandation 4 : Compte tenu du fait que la totalité des fonds nécessaires pour les projets régionaux ne sont souvent pas disponibles lors de la phase critique de démarrage, le Centre régional devrait continuer à étudier une stratégie efficace de mobilisation des ressources.

63. Le Centre régional devrait étudier la possibilité de renforcer sa stratégie de mobilisation des ressources et de partenariat, par exemple en établissant en son sein un service expressément chargé du développement opérationnel. Dans les trois domaines thématiques, à savoir la réponse aux changements climatiques,

l'intégration sociale et le développement local, des difficultés ont été rencontrées du fait de la non disponibilité de l'ensemble des financements au début des projets régionaux. Les responsables de programme ont souvent été obligés de se mettre en quête de fonds à mi-parcours de la mise en œuvre des projets. Si certains secteurs (comme l'énergie et l'environnement, le VIH/sida et la santé et le développement) ont eu plus de succès que d'autres dans la collecte de fonds, il devrait être possible de lancer les activités prévues dans le cadre de tous les projets, sans que l'on ait à s'inquiéter dès le début d'une insuffisance des ressources. Dans le même temps, les projets et leurs produits devraient être conçus de façon réaliste en fonction des ressources disponibles. Un effort concerté devrait être mené au niveau du Centre régional pour planifier en détail ses besoins de financement pour l'ensemble des activités envisagées dans le descriptif de programme, en étroite consultation avec d'autres bureaux du PNUD, y compris le Bureau des partenariats, le Bureau des politiques de développement/Bureau pour la prévention des crises et du relèvement, et le Bureau régional.

64. Recommandation 5 : Le développement des compétences du personnel devrait être une priorité stratégique du Centre régional, compte tenu du rôle important que ses agents sont appelés à jouer dans la fourniture d'une expertise et de connaissances techniques aux bureaux de pays.

65. Le Centre régional devrait encourager le renforcement des compétences de son personnel, en lui donnant accès à des possibilités de formation de haut niveau et de pointe afin de favoriser son développement personnel et professionnel. Le suivi des résultats de la formation et de l'amélioration continue des connaissances et des compétences devraient revêtir un caractère prioritaire. Le Centre régional devrait établir régulièrement des profils des compétences afin de vérifier les écarts entre l'expertise disponible et celle requise par les bureaux de pays et de mettre ainsi en place une politique de mise en valeur des ressources humaines plus adaptée. Une distinction claire entre les conseillers, les chefs de projet et le personnel chargé du développement opérationnel devrait être introduite car ces différentes catégories ont des besoins de connaissances et de compétences différents. En ce qui concerne le secteur de l'énergie et de l'environnement, les responsables des projets financés par le FEM pourraient également contribuer aux services consultatifs. Il est également recommandé que le Centre régional introduise un système de mémoire institutionnelle pour faire face aux problèmes posés par l'importante rotation du personnel et s'assurer que les connaissances et l'expertise sont capitalisées au lieu d'être perdues lors du départ d'agents du Centre régional.

66. Recommandation 6 : Le programme régional devrait être élaboré sur la base de consultations plus larges avec les partenaires concernés afin de garantir son total alignement avec les besoins et les enjeux régionaux et sous-régionaux. Il faudrait prévoir des dispositions propres à favoriser l'appropriation et l'approbation formelles du programme régional par les bureaux de pays, les partenaires nationaux et les institutions régionales, afin de renforcer la responsabilité conjointe à l'égard des résultats.

67. Le programme régional devrait être considéré comme un programme pour la région et de la région. Actuellement, il est davantage envisagé comme un programme du Centre régional, qui a été tenu comme seul responsable de sa mise en œuvre et de ses résultats. Cette perception devrait être modifiée grâce à des consultations plus systématiques et plus inclusives, à des stades très précoces, avec les bureaux de pays et les institutions régionales ainsi qu'à la participation des

gouvernements et des organisations de la société civile, dans toute la mesure du possible. Comme le réclament vivement les bureaux de pays, des consultations inclusives devraient également être organisées en règle générale pour tous les projets régionaux, les projets en cours d'élaboration et le choix des thèmes sur lesquels porteront les produits de connaissance et d'analyse. Les services consultatifs devraient être fondés sur des mandats élaborés par les bureaux de pays, comme c'est d'ailleurs déjà le cas. Outre des consultations plus inclusives, il faudrait favoriser de plus en plus un ciblage sous-régional et une gestion décentralisée au niveau des pays, car il s'agit d'éléments indispensables pour assurer la responsabilisation et l'appropriation.

68. Recommandation 7 : Le programme régional devrait être conçu de telle sorte que les trois thèmes jugés importants pour l'action du PNUD dans la région soient effectivement reflétés dans les résultats du programme régional. Les indicateurs et les résultats devraient être clairement reliés aux réalisations escomptées.

69. Les réalisations escomptées 1 et 2 au titre du portefeuille de projets sur l'environnement et l'énergie devraient être fusionnées, de façon à couvrir l'ensemble des aspects liés au climat, à l'énergie et à l'environnement. Cela mettrait fin à la distinction persistante entre l'aide requise pour lutter contre les changements climatiques et celle nécessaire pour la protection de la biodiversité et des écosystèmes et permettrait de développer encore davantage les travaux intersectoriels dans les domaines de l'énergie et de l'environnement. En ce qui concerne l'intégration sociale et la pauvreté, une réalisation sur la croissance inclusive devrait être élaborée, l'accent étant mis sur le développement du secteur privé, les échanges commerciaux favorables aux pauvres, le développement rural et la création d'emplois. L'introduction d'une réalisation sur l'équité et l'intégration sociale devrait également être envisagée, de façon à couvrir des questions comme l'équité sociale, les problèmes budgétaires et la cohésion sociale. En matière de gouvernance démocratique, deux réalisations devraient être envisagées, l'une sur le développement local et la gouvernance infranationale (actuellement réalisation 4) et l'autre sur l'intégration des interventions relatives à la gouvernance au niveau national et des initiatives en matière de lutte contre la corruption et de promotion de l'état de droit (fusion des actuelles réalisations 5 et 6). La nouvelle structure facilitera l'association des différents services consultatifs avec les projets régionaux ainsi que la mesure des résultats obtenus. Les droits de l'homme et l'égalité entre les sexes devraient faire partie intégrante de toutes les réalisations escomptées. Dans le descriptif du nouveau programme régional et dans son cadre de résultats et d'allocation des ressources, les indicateurs devraient être formulés de façon à soutenir clairement les réalisations. Pour chaque réalisation, il faudrait définir clairement les résultats et les indicateurs à l'aune desquels ils seront mesurés. Les rapports établis sur les projets régionaux et les services consultatifs devraient tenir compte de ces indicateurs.