



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

Distr. générale  
20 mars 2013  
Français  
Original : anglais

**Session annuelle de 2013**

3-4 juin 2013, New York

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

**Évaluation**

**Évaluation du programme régional pour l'Asie  
et le Pacifique**

**Résumé analytique**

**Table des matières**

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	2
II. Contexte .....	3
III. Concepts clefs .....	5
IV. Conclusions .....	15
V. Recommandations .....	20



## I. Introduction

1. Dans le cadre de son plan de travail annuel approuvé par le Conseil d'administration, le Bureau de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement (le PNUD) a entrepris plusieurs évaluations du programme régional pour les cinq régions couvertes par le PNUD, ainsi que l'évaluation 2012 du Programme mondial. Le présent document propose l'évaluation du Programme régional pour l'Asie et le Pacifique.

2. L'évaluation des programmes régionaux est un processus programmatique indépendant, visant à apporter un soutien important à la fonction de responsabilité de l'Administrateur en matière de présentation de rapports au Conseil d'administration; ce processus d'évaluation vise également à faciliter le recueil d'informations destinées à alimenter les programmations en cours et à venir au niveau régional ainsi qu'au niveau institutionnel – notamment en ce qui concerne la formulation et la mise en œuvre du nouveau programme régional devant être approuvé en 2014; enfin, ce processus d'évaluation vise à fournir aux acteurs concernés, dans les pays de programme, et aux partenaires de développement une évaluation des objectifs des contributions au développement soutenues par le PNUD et grâce à des partenariats avec d'autres acteurs majeurs, tout au long de l'exécution du programme régional.

3. Cette évaluation a porté sur la période 2008-2013 du programme en cours, orienté par le Document relatif au Programme régional, ses résultats et son cadre de ressources. À cet effet, le processus d'évaluation en question a consisté dans une analyse des résultats obtenus dans le cadre des 14 programmes thématiques définis par le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (BRAP) en vue de la mise en œuvre globale du Programme régional pour l'Asie et le Pacifique – résultats également obtenus par les services complémentaires d'appui technique fournis aux bureaux de pays et autres partenaires nationaux ou régionaux, tels que définis dans le document relatif au programme. Cette évaluation a également tenu compte des changements progressivement apportés par le BRAP – notamment la réforme institutionnelle de ses centres régionaux, entreprise en 2010.

4. Ce processus a permis d'évaluer les performances par rapport au cadre de programme ayant précisé les buts stratégiques et les objectifs que le programme devait permettre d'atteindre. La contribution du programme aux résultats en matière de développement a été évaluée selon un ensemble de critères utilisés pour l'évaluation de tous les programmes régionaux, à savoir : la pertinence, l'efficacité et la durabilité. En outre, le positionnement stratégique du programme dans le contexte régional a été évalué à la lumière du rôle que pouvait jouer le programme dans le cadre de l'organisation des prestations du PNUD dans la région, et par rapport aux avantages relatifs apportés par le PNUD et aux mandats normatifs de ce dernier.

5. Ce processus d'évaluation a eu recours à la fois à des contrôles documentaires des matériels, à des visites dans neuf pays sélectionnés, et à des entretiens avec divers acteurs – notamment par une utilisation importante d'Internet. L'examen des bureaux de pays, conçu et effectué conjointement par tous les processus d'évaluation régionaux et mondiaux menés par le Bureau de l'évaluation, a permis une vision critique du fonctionnement du programme régional à partir des bureaux de pays de la région. Enfin, ce processus d'évaluation a également reposé sur une

analyse cybermétrique commanditée par le Bureau de l'évaluation afin de sonder l'utilisation, sur Internet, des produits axés sur le savoir – technique de plus en plus courante dans la région.

## II. Contexte

6. La région Asie-Pacifique est très diverse en termes sociaux, économiques, politiques, culturels et géographiques – et cette diversité s'incarne dans des défis de développement également très différents. Les défis concernant le développement humain sont également très divers. Cette région représente environ 65 % de la pauvreté mondiale. Mais, en même temps, la région Asie-Pacifique abrite, depuis quelques décennies, les économies à la croissance la plus rapide de toute la planète. La réduction de la pauvreté est apparue comme un immense défi pour de nombreux pays de la région, pour diverses raisons : la structure, évidente ou plus cachée, des classes sociales, le déséquilibre de la croissance économique à l'intérieur d'un même pays, une corruption persistante, et des conflits de nature et d'ampleur diverses. Il y a, dans cette région, des pays très dépendants de l'aide étrangère, et d'autres pas. L'inégalité entre les sexes est une caractéristique importante de nombreux pays – mais les raisons, les contextes et les manifestations en sont différents. D'autre part, en raison d'une croissance économique rapide, de nombreux pays sont confrontés à un grave problème : la dégradation de l'environnement – la recherche de sources d'énergie durables pour les particuliers comme pour l'industrie étant un processus très difficile.

7. Étant donné la hausse des revenus et le potentiel de consommation des populations, on note une tendance croissante à la coopération intra-régionale et au développement des relations économiques. Il existe un certain nombre de groupements commerciaux régionaux et sous-régionaux, et plusieurs regroupements sous-régionaux, tels que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (l'ASEAN), l'Association sud-asiatique de coopération régionale (la SAARC) ou encore le Forum des îles du Pacifique, ont permis d'importants accords d'entreprises sur de nombreuses questions politiques et sociales. Certains de ces groupements sont également le fondement d'une coopération intra-régionale ou internationale sur des sujets tels que l'égalité entre les sexes, le sida, l'énergie et les ressources naturelles, ou encore le changement climatique.

8. Plusieurs des défis en question sont de nature transnationale. Les conflits et les catastrophes naturelles ont des incidences transnationales – notamment le déplacement de personnes à travers les frontières, ou encore les menaces à la stabilité de la région. L'importance du sida et la fréquence des traites d'êtres humains sont des phénomènes qui ont également des dimensions transfrontalières. De même, la dégradation de l'environnement et les conséquences du changement climatique transcendent les frontières géographiques. Si bon nombre de ces problèmes relèvent des juridictions nationales, ils exigent aussi – par leur nature même – des actions régionales ou sous-régionales.

9. Le PNUD soutient 21 programmes de pays en Asie, et a autant de bureaux de pays; il soutient également 15 pays du Pacifique, grâce à deux bureaux couvrant plusieurs pays (respectivement à Fidji et au Samoa), et à un bureau de pays en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Ainsi, le Programme régional pour l'Asie et le Pacifique soutient au total 36 pays et 24 bureaux couvrant soit un seul pays soit

plusieurs – par l’intermédiaire du Centre régional pour l’Asie et le Pacifique (APRC), à Bangkok, et du Centre du Pacifique à Suva<sup>1</sup>.

10. Le Programme régional pour l’Asie et le Pacifique tel qu’il est défini dans le Document relatif au Programme régional s’organise autour des quatre grands domaines concernés – notamment la réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD); le tout recouvre des questions transectorielles telles que l’égalité entre les sexes et le sida, mais aussi les questions de gouvernance démocratique, de prévention des crises et de relèvement, d’environnement et de développement durable. Dans ce cadre, les activités programmatiques recouvrent 14 programmes ou projets thématiques – tels que définis ci-après – et, au total, 50 projets.

- a) Réduction de la pauvreté et réalisation des OMD<sup>2</sup>
  - Rapports sur la « Regional Initiative on Human Development » (Initiative régionale pour le développement humain) dans la région Asie-Pacifique;
  - L’Initiative liée aux OMD;
  - « Asia Pacific Trade and Investment Initiative » (Initiative de commerce et d’investissement pour l’Asie et le Pacifique);
  - Réalisation des OMD et réduction de la pauvreté dans la région du Pacifique;
  - Le « Pacific Financial Inclusion Programme » (Programme d’insertion financière pour la région du Pacifique);
  - L’« Asia Pacific Gender Project » (Projet d’égalité entre les sexes pour la région Asie-Pacifique);
  - Le « Regional Joint Programme for the prevention of Gender-Based Violence » (Programme régional conjoint pour la prévention des violences sexistes);
  - « HIV, Human Development and Mobility in Asia and the Pacific » (Sida, développement humain et mobilité dans la région Asie-Pacifique).
- b) Gouvernance démocratique
  - « Asia Regional Governance Programme » (Programme de gouvernance régionale pour l’Asie);
  - « Democratic Governance in the Pacific » (Gouvernance démocratique dans la région Pacifique);

---

<sup>1</sup> Il existait également un Centre régional à Colombo, mais ce dernier s’est intégré à l’APRC en 2010.

<sup>2</sup> La « MDGs Initiative » (l’Initiative liée aux OMD) et l’« Asia Pacific Trade and Investment Initiative » (l’Initiative de Commerce et d’Investissement pour l’Asie et le Pacifique) ont été ensuite intégrées à une nouvelle initiative, dite « Inclusive Growth and Poverty Reduction Initiative » (Initiative d’insertion, de croissance et de réduction de la pauvreté) dans le cadre de la réforme de 2010.

- « Regional Initiative on Indigenous People's Rights and Development » (Initiative régionale pour les droits et le développement des peuples autochtones).
- c) Prévention des crises et relèvement
  - « Asia – Regional Crisis Prevention and Recovery » (Programme régional de prévention des crises et de relèvement en Asie);
  - « Crisis Prevention and Recovery in the Pacific » (Prévention des crises et relèvement dans la région Pacifique).
- d) Environnement et développement durable
  - « Regional Climate Change, Energy and Eco-system Project » (Projet régional relatif aux changements climatiques, à l'énergie et à l'écosystème).

11. Le budget initialement approuvé était de 100 millions de dollars, à financer pratiquement à égalité par les ressources de base (à hauteur de 48,2 millions de dollars) et d'autres ressources (à hauteur de 50,8 millions de dollars). En l'état actuel, le montant des dépenses s'élève à 75,67 millions de dollars – soit un taux d'utilisation des ressources de 79 %. Ce chiffre représente également 8 % du montant total des dépenses du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique – pour l'ensemble de la région et toute la durée du programme (y compris l'ensemble des programmes de pays).

### III. Concepts clefs

#### Pertinence stratégique

12. En dépit des contraintes liées à la très grande superficie et à la diversité de la région Asie-Pacifique, et malgré des ressources limitées, le Programme régional a permis de mettre en place des éléments très utiles – en termes d'impact – pour la quasi-totalité des pays de la région. De plus, la pertinence du Programme régional est également due au fait qu'il puisse traiter de questions que les programmes de pays n'étaient pas à même d'aborder pour des raisons politiques ou culturelles.

13. Les initiatives du Programme régional ont respecté, dans l'ensemble, les trois principes de « régionalité » – en termes d'objectifs, de stratégie d'intervention et de modalités d'application. Cela a conféré une grande légitimité à ce programme. Mais il y a eu un certain nombre de problèmes particuliers en ce qui concernait les questions transfrontalières : il a été, en l'occurrence, très difficile et très complexe de gérer des contextes institutionnels et politiques très divers, et d'obtenir l'engagement de chaque pays concerné sur des questions particulièrement sensibles.

14. Le Programme régional s'est efforcé d'équilibrer les réponses aux exigences des pays, d'une part, et aux priorités programmatiques du PNUD, d'autre part; pour ce faire, le Programme régional a eu recours aux points forts du PNUD – relativement parlant : une maîtrise reconnue des questions concernées, le réseau des bureaux de pays et la neutralité de cet organe des Nations Unies. Cependant, si le Programme régional a correctement répondu aux besoins des bureaux de pays et aux priorités nationales, il n'a pas toujours assuré une bonne coordination avec les programmes de pays – en tout cas, pas au niveau souhaité. Alors qu'il y avait, dans

l'ensemble, convergence des objectifs de développement généraux du Programme régional et des programmes de pays, et qu'en grande partie, les travaux des Centres régionaux visaient à soutenir les programmes de pays, tout s'est passé comme si chacun avait ses propres objectifs et des activités autonomes.

15. Si l'on considère le Programme régional comme un élément autonome et indépendant, on peut dire qu'il n'a pas joué un très grand rôle dans cette immense et diverse région qu'est l'Asie-Pacifique. En revanche, si le Programme régional est replacé dans le contexte global de l'assistance fournie par le PNUD, on peut affirmer qu'il a joué, à divers niveaux, un rôle de levier très important : le Programme régional a été un soutien technique pour les programmes de pays; il a permis de gérer les connaissances et de faciliter la mise en réseaux; enfin, le Programme régional était à la pointe du savoir et des idées. On peut dire, par conséquent, que la pertinence du Programme régional a été, d'une part, la souplesse et l'habileté avec lesquelles il a traité les questions régionales majeures, et, d'autre part, sa capacité à générer des résultats au niveau des pays.

### **Réduction de la pauvreté et réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)**

16. Les travaux accomplis au chapitre de la *Réduction de la pauvreté et de la réalisation des OMD* ont été, dans l'ensemble, très pertinents pour relever les défis de développement humain des pays de la région et répondre aux besoins des bureaux de pays. Cette pertinence a été d'autant plus notable que les pays ont très fortement appuyé les activités du Programme régional, les ont fait coïncider avec les plans régionaux et nationaux, et les ont adaptées aux besoins prioritaires de la région.

17. Globalement, la « MDGs Initiative » (Initiative pour la réalisation des OMD) et la mise en place, récemment, du Cadre d'accélération de la réalisation des OMD ont contribué à accroître la sensibilisation aux OMD et aux politiques en faveur de leur réalisation. L'approche plus souple adoptée dans le cadre du volet actuel de cette initiative a permis des interventions plus efficaces pour aider les pays en crise. Mais, en même temps, la réussite globale du projet a été liée au fait que les différents pays ont véritablement intégré les OMD à leurs propres plans nationaux et à leurs cadres budgétaires respectifs. À cet égard, on peut dire que cette réussite a été conjointe et collective.

18. Le Programme régional pour l'Asie et le Pacifique a mis l'accent sur le renforcement des capacités des États membres de l'ASEAN (l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est) – dans le cadre de la révision récente du projet; il a également soutenu la revitalisation de la feuille de route de l'ASEAN pour la réalisation des OMD. Cependant, on doit constater, parallèlement, que l'impact du processus de renforcement des capacités en amont et du suivi des pays n'est pas encore très évident.

19. Dans le cadre du programme pour la région Pacifique, les processus de réalisation des OMD et de réduction de la pauvreté ont permis de renforcer les capacités nationales dans le sens de l'élaboration et de la mise en œuvre de « Stratégies nationales de développement durable fondées sur les OMD »; ces processus ont fait également ressortir l'importance du suivi des OMD et des rapports sur les progrès dans le sens de la réalisation de ces objectifs; enfin, les processus de réalisation des OMD et de réduction de la pauvreté ont permis de

soutenir des partenariats avec les acteurs nationaux et régionaux, par une approche sectorielle plutôt que liée au projet global. Dans tous les cas où les capacités statistiques nationales étaient faibles, il a fallu également relever le défi du suivi de la réalisation des OMD.

20. Le « Pacific Financial Inclusion Programme » (Programme d'insertion économique pour la région Pacifique) a été l'un des programmes les plus réussis, dans la mesure où cela a été le moteur de l'action d'insertion économique dans les différents pays concernés; ce programme a permis également de modifier de manière importante les points de vue et comportements au sujet de l'épargne, des assurances et des transferts de fonds; enfin, ce programme d'insertion économique et financière a permis de créer de nouveaux partenariats et de nouvelles possibilités de réseaux entre les prestataires de services financiers et les opérateurs de réseaux mobiles, ou encore les compagnies d'assurances et les agrégateurs.

21. L'« Asia Pacific Gender Project » (Projet d'égalité entre les sexes pour la région Asie-Pacifique) a donné des résultats importants – très souvent grâce à une collaboration avec des partenaires internes et externes du PNUD ou à un travail d'influence auprès d'eux. Il y a eu un « glissement stratégique » du soutien direct aux gouvernements nationaux et autres partenaires pour la réalisation des OMD vers une action qui s'est faite davantage dans le cadre des programmes et processus en cours soutenus par les bureaux de pays. Cette réorientation s'est traduite par une efficacité accrue. Toutefois, on a constaté, au niveau des bureaux de pays, un déficit important en termes de capacités et de dispositions institutionnelles pour une intégration effective des questions d'égalité entre les sexes dans les politiques des différents pays.

22. Les « Regional Human Development Reports » (Rapports sur le développement humain au niveau régional) ont été très consultés. Ces rapports ont été effectivement un instrument de dialogue sur le développement humain au niveau des pays, tandis que la collaboration et l'engagement des bureaux de pays ont permis une mise en œuvre positive des recommandations desdits rapports. Toutefois, la diffusion des documents en question au niveau national est restée liée à tel ou tel événement particulier; ce processus pourrait être amélioré. L'initiative des bureaux de pays consistant à intégrer la diffusion et l'utilisation de ces rapports aux processus nationaux a permis – avec une certaine efficacité – d'inscrire les éléments forts de ces documents dans la sphère politique nationale. Dans ce contexte, le développement des capacités des bureaux de pays en termes de personnel a été également un élément important pour concrétiser la contribution des rapports.

23. La contribution la plus importante à l'« Asia Pacific Trade and Investment Initiative » (l'Initiative de Commerce et d'Investissement pour l'Asie et le Pacifique) a été de mieux comprendre l'impact du commerce et du développement humain – par la recherche, la mobilisation, les conseils techniques et le soutien au renforcement des capacités. Cette démarche a également permis d'informer les forums relatifs aux politiques à mener de certaines options et mesures particulières dans cette direction. Il faut dire, cependant, que le but recherché – à savoir « encourager la coopération et l'intégration régionales pour développer les flux commerciaux de manière à relancer l'emploi et à réduire la pauvreté » – était trop ambitieux et s'est révélé peu réaliste, vu le champ limité du programme et les contraintes en termes de ressources.

24. Le programme dit « HIV, Human Development and Mobility in Asia and the Pacific » (le sida, le développement humain et la mobilité en Asie-Pacifique) visait à relever les défis de développement humain, de gouvernance, de droits de l'homme et de mouvements transfrontaliers liés au problème du sida. Ce programme a permis de mieux sensibiliser les décideurs politiques à cette question, ainsi que des progrès significatifs aux niveaux national et international. Ce projet relatif au sida est apparu comme une initiative véritablement transectorielle, et a aidé les pays à placer la question de la lutte contre le sida au cœur des stratégies de développement national et de réduction de la pauvreté.

25. La composante de ce « programme sida » relative à la région Pacifique a été alignée sur la Stratégie régionale concernant le sida et à son Plan de mise en œuvre; cela a permis une réponse régionale coordonnée au problème du sida, dans le cadre de partenariats avec des institutions régionales, d'autres organes des Nations Unies et des organisations de la société civile. Le programme en question a apporté une assistance et un soutien techniques à l'échelle de la région pour résoudre les problèmes spécifiques aux hommes et aux femmes, de droits de l'homme, de diversité sexuelle et de facteurs socioéconomiques pouvant exposer au risque de contraction du virus VIH. La contribution apportée par le programme a donné des résultats significatifs aux niveaux national et régional. Mais, en dépit de cette réussite relative, le programme n'a pas pu avoir tout son impact, en raison de facteurs internes et externes.

### **La gouvernance démocratique**

26. En matière de *gouvernance démocratique*, le Programme régional a permis d'aborder certains problèmes spécifiques de la région et de combler certaines lacunes importantes dans ce domaine. Globalement, les trois programmes relatifs à la gouvernance – l'« Asia Regional Governance Programme » (le Programme régional de gouvernance pour l'Asie), le programme « Democratic Governance in the Pacific » (la question de la gouvernance démocratique dans la région Pacifique) et la « Regional Initiative on Indigenous Peoples' Rights and Development » (l'Initiative régionale pour les droits et le développement des peuples autochtones) – ont contribué, d'une part, à une meilleure intégration de l'élaboration des politiques, et, d'autre part, à la lutte contre la corruption et à la protection des droits de l'homme, en conformité avec les normes internationales.

27. En ce qui concerne l'Asie, étant donné la grande diversité des systèmes politiques et socioéconomiques, les objectifs de l'« Asia Regional Governance Programme » n'ont pas coïncidé avec les ordres du jour des différents pays de la région. Aux fins d'adaptation, le Programme régional a ajusté ses priorités afin de répondre aux besoins et aux exigences de chaque contexte national. Le Programme a pu avoir, à certains moments, moins de pertinence en raison d'un écart entre l'offre du Programme et les attentes des bureaux de pays et de leurs partenaires.

28. Dans la région Pacifique, le programme « Democratic Governance in the Pacific » a été pertinent du fait de son alignement sur le Plan de la région Pacifique. Le manque de fournisseurs de services comparables dans la sous-région et les contraintes, en termes de capacités, des deux bureaux du PNUD couvrant plusieurs pays à la fois ont fait que le « Pacific Centre » s'est retrouvé au premier plan en termes de fourniture de services et de programmes. L'adoption individuelle du



Programme, dans chaque pays, est restée dépendante des priorités nationales et des sensibilités de chaque pays.

29. Pour concevoir les activités des programmes, l'« Asia Regional Governance Programme » et le programme « Democratic Governance in the Pacific » ont transcendé les frontières des programmes et des pratiques, et se sont ainsi mutuellement renforcés; ces deux programmes ont également apporté des avantages dépassant ceux des pratiques habituelles.

30. Le Programme régional a organisé un certain nombre de forums d'échanges Sud-Sud : cela a permis les échanges d'informations et d'expériences au sujet de la réforme de la gouvernance, et encouragé le débat sur des questions sensibles, ainsi que des échanges d'expériences interrégionaux. Dans certains cas, lorsqu'un modèle global était imposé depuis le « sommet », avec un déficit de contextualisation et d'approbation, tel ou tel forum a pu ne pas donner les résultats escomptés en termes de politiques à mener – notamment en ce qui concerne l'Asie, où il existe plusieurs systèmes politiques et idéologiques différents.

31. Les programmes destinés à l'Asie comme ceux destinés à la région Pacifique ont tous parfaitement intégré la question de l'émancipation politique des femmes. Cela a pu être constaté dans les activités qui visaient à promouvoir la participation politique des femmes ou à faire progresser les droits de l'homme par l'intermédiaire de projets de loi sur le droit de la famille ou de processus de renforcement des capacités dans le domaine des droits des femmes.

32. Même si les programmes concernant la gouvernance démocratique portaient sur des questions d'intérêt national, très rares ont été, à ce niveau national, les bénéficiaires potentiels qui sont véritablement parvenus à saisir la perspective globale des programmes en question, ou même leur nature précise, ou encore leurs différentes composantes. Ce n'est que très rarement que l'on a pu établir des liens explicites entre les objectifs et résultats du Programme régional, d'une part, et les préoccupations des gouvernements partenaires, de l'autre. Cette approche assez limitée était due, semble-t-il, au fait que l'on ait tenu compte des sensibilités nationales en matière de gouvernance.

### **Prévention des crises et relèvement**

33. Sur le chapitre de la *prévention des crises* et du *relèvement*, la richesse et la diversité de l'expertise du PNUD se sont révélées très pertinentes dans la région Asie-Pacifique – dans la mesure où celle-ci doit faire face à des défis importants et très divers en termes de catastrophes naturelles et de conflits. Dans ce domaine, le caractère régional du Programme a tout naturellement répondu aux besoins de la région.

34. Il faut dire, cependant, que le Programme régional du PNUD est loin d'être l'acteur majeur, dans la région, pour répondre aux besoins de chaque pays en termes d'atténuation des conflits et de réduction des risques de catastrophe. Pour trouver sa place et sa pertinence, le Programme régional a dû réduire son champ d'action, par rapport aux ambitions originelles (inscrites dans le document initial). Au niveau de chaque pays, le Programme régional n'a, le plus souvent, été qu'un complément des activités menées par d'autres acteurs majeurs et, dans certains cas, a même fait double emploi par rapport à ces activités. Par conséquent, pour que le Programme

régional reste pertinent – en particulier en Asie -, il faudra continuer à affiner son positionnement stratégique.

35. Dans la région Pacifique, le PNUD bénéficie d'une forte crédibilité en tant que partenaire neutre et fiable – grâce aux interventions du Programme régional qui répondent aux besoins majeurs en capacités établis dans le « Cadre pour la sécurité humaine au niveau régional », et grâce, également, aux contributions à l'élaboration de politiques nationales de sécurité en vue de renforcer la paix et la sécurité humaine. Le partenariat avec le Secrétariat du « Forum des îles du Pacifique » a eu une importance capitale pour la conception et la mise en œuvre efficace des interventions liées au Programme.

36. En Asie, le Programme régional a contribué de manière très précise au renforcement des capacités techniques des institutions et collectivités nationales et régionales en ce qui concernait les systèmes d'alerte rapide dans la perspective d'un tsunami et les modes opératoires pour répondre immédiatement à ce type de phénomène. Le Programme régional a été un facteur important du processus d'amélioration des techniques.

37. L'aide technique apportée par les « Centres régionaux » a contribué à la mise en place de systèmes et de plans d'action nationaux en vue de renforcer les mécanismes de réponse aux catastrophes naturelles. Il faut noter, toutefois, que les moyens d'assistance technique ont été concentrés entre les mains de quelques acteurs clés – ce qui a créé une trop grande dépendance vis-à-vis de ces derniers et limité la possibilité d'élargir les services à tous ceux qui en avaient besoin.

38. En ce qui concerne la région Pacifique, le Programme régional a posé des jalons importants en revalorisant l'Agenda dit « Les femmes, la paix et la sécurité », et en insistant sur la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies en tant que priorité régionale. L'engagement d'entités et de personnalités nationales homologues s'est fait de manière innovante dans le cadre du projet « Renforcement des capacités pour la Paix et le Développement ». En Asie, le programme dit N-Peace (« Engage for Peace, Equality, Access, Community and Empowerment »/S'engager pour la paix, l'égalité, l'accès, les collectivités et l'émancipation) a apporté des contributions utiles dans divers pays prédésignés en matière de renforcement de l'action relative aux femmes, à la paix et à la sécurité – et qui ont été principalement le fait d'organisations de la société civile. En revanche, dans certains pays, l'engagement des équivalents gouvernementaux et des bureaux de pays est loin d'avoir été total.

### **Environnement et développement durable**

39. En ce qui concerne *l'environnement et le développement durable*, l'action des Centres régionaux liés au Groupe de l'énergie et de l'environnement a porté non seulement sur les changements climatiques au niveau régional et le Projet « Énergie et Écosystème », mais aussi sur les services d'assistance technique aux bureaux de pays et les travaux de nombreux experts, financés par le Fonds pour l'environnement mondial (« Global Environment Facility »). Le Projet régional, les travaux du Groupe en général et le niveau de consultation des bureaux de pays ont constitué un ensemble très cohérent. Les travaux du Groupe ont été également très pertinents face aux défis de développement de la région; ils ont répondu aux besoins des bureaux de pays et ont parfaitement coïncidé avec le plan stratégique de soutien du PNUD.

40. Les activités menées en liaison directe avec le Projet régional n'ont pas vraiment donné les résultats escomptés (ceux qui avaient été fixés dans le document initial du programme). Cela s'explique en grande partie par le fait que ce cadre de résultats – défini dans le document initial – était trop limitatif et mal conçu en ce qui concernait le domaine visé (l'environnement et le développement durable). Il n'en reste pas moins que certains des résultats fixés dans le document d'origine ont été atteints dans le cadre des projets de pays – soutenus par le Groupe de l'énergie et de l'environnement.

41. La contribution la plus importante du Groupe de l'énergie et de l'environnement a été la mobilisation de fonds pour financer les programmes de pays – ce qui a permis de traiter un ensemble important de questions liées à l'énergie et à l'environnement; l'un des points positifs du Groupe a été également son soutien technique, qui a permis des activités de meilleure qualité et davantage de résultats. En fait, au lieu d'utiliser les ressources limitées du Programme régional dans ce domaine de l'énergie et de l'environnement pour la seule mise en œuvre du projet, le Groupe de l'énergie et de l'environnement a consacré ces crédits au financement de programmes de pays et a ainsi généré des ressources 23 fois supérieures aux fonds affectés à l'origine au Programme régional. Dès lors, en dépit des moyens limités prévus, au départ, pour ce secteur de l'énergie et de l'environnement, le Programme régional a pu contribuer de manière importante aux résultats attendus en matière de développement – et ce, grâce au soutien qu'il a apporté aux bureaux de pays.

42. Le fait de dépendre très fortement des mécanismes de financement mondiaux – notamment le GEF, ou Fonds pour l'environnement mondial – a quelque peu limité le champ d'action, car les priorités globales du GEF en matière d'environnement et le programme de développement humain du PNUD ne coïncidaient pas forcément, même si le GEF et le PNUD pouvaient se rejoindre dans tel ou tel domaine spécifique. Mais, en même temps, la volonté accrue, ces dernières années, de s'adapter aux changements climatiques a conduit à une plus grande sensibilisation à ces problèmes et notamment à une prise de conscience de la nécessité d'aborder de manière cohérente l'ensemble « développement-environnement » en s'intéressant également aux nombreux et divers problèmes de développement humain.

43. En ce qui concerne la gestion des externalités et des retombées transnationales, les contributions n'ont pas été nombreuses; mais elles ont toutes été importantes – principalement sous forme de soutien aux programmes de pays. Ces initiatives ont prouvé que le Groupe de l'énergie et de l'environnement avait réussi à engager les gouvernements sur la voie des questions environnementales transnationales les plus sensibles – dans tous les cas possibles. Mais les initiatives en question étaient généralement complexes dans leur essence même et ont dû répondre à un certain nombre de défis.

44. Bon nombre d'activités directement entreprises dans le cadre du Projet régional ont eu pour principal objectif le partage des connaissances et la promotion de l'apprentissage en général. Au total, ces activités ont mis en lumière un ensemble de connaissances très important. Le Projet régional a obtenu certains résultats grâce à une action de mobilisation et de sensibilisation. Mais les connaissances mises en commun n'ont pas été suffisamment codifiées et analysées pour pouvoir déboucher sur un apprentissage efficace. On n'a pas suffisamment songé à relier la théorie et la

pratique concrète des pays. Dès lors, les initiatives en question ont été plutôt désordonnées que véritablement stratégiques.

### **L'efficacité dans l'utilisation des ressources**

45. On peut dire qu'en dépit des contraintes institutionnelles et matérielles et d'autres facteurs externes, le Programme régional a été assez efficace – avec un taux de réalisation des objectifs de 79 %. Mais il faut noter qu'en 2008, c'est-à-dire au moment du lancement, le Programme a accusé un certain retard, dû à un processus de restructuration.

46. Le Programme a dû tenir compte des contraintes budgétaires liées aux activités de soutien en général. Dans le cadre du PNUD, ces contraintes ont conduit à une réduction globale des moyens financiers – donc de l'ampleur du Programme. L'intégration, en 2010, du Centre régional de Colombo à l'ensemble plus large dit APRC (le Centre régional pour l'Asie et le Pacifique) a été un élément important en termes d'efficacité et de réduction des coûts.

47. Il y a eu également une réduction assez importante des effectifs des Centres régionaux. Cela n'a pas trop affecté le processus d'assistance technique ou la mise en œuvre des programmes; mais la situation actuelle en termes de ressources humaines risque de porter atteinte à l'efficacité des programmes du PNUD, et ce, non seulement au niveau régional, mais aussi au niveau de chaque pays. Car, si les Centres régionaux ne pouvaient plus répondre de manière satisfaisante aux besoins des bureaux de pays en matière de soutien technique, le déficit ne serait plus tant financier que qualitatif.

48. Dans une large mesure, les programmes pour la région Asie-Pacifique ont été mis en œuvre de manière indépendante par l'APRC, d'une part, et le Centre pour la région Pacifique, de l'autre. Étant donné la distance géographique entre les deux sous-régions et la particularité structurelle de la région Pacifique, l'autonomie des deux ensembles de programmes (Asie, d'un côté, et Pacifique, de l'autre) a été plutôt profitable en termes d'efficacité.

49. Pour le Programme régional, la mobilisation des ressources reste un problème majeur, étant donné les prévisions financières pessimistes, à court terme, concernant le PNUD. Les Centres régionaux vont devoir adopter des stratégies innovantes en matière de mobilisation de fonds, et rechercher le soutien institutionnel du Siège. On note également, dans le dispositif actuel, un déséquilibre entre les comptes et les résultats des programmes mondiaux, régionaux et nationaux – le Programme régional n'étant pas le plus performant sur la base des ressources financières qui lui sont allouées; par conséquent, la santé financière du Programme régional en est affectée.

### **Durabilité des résultats obtenus**

50. Lorsqu'elle donne des résultats positifs, la coopération avec les institutions régionales et les acteurs nationaux renforce le caractère durable des contributions du Programme régional. La « durabilité » de la plupart des contributions du Programme régional dépend de manière cruciale du suivi assuré par les partenaires nationaux et/ou les bureaux de pays. Dans de nombreux cas, les efforts de certains et l'interaction entre les différents niveaux ont effectivement permis cette collaboration et ce suivi; mais, dans certains cas, cette « alchimie » n'a pas eu lieu.

### **Soutien technique aux bureaux de pays**

51. Les efforts des personnels des Centres régionaux ont été consacrés en grande partie à l'aide technique aux bureaux de pays de la région. D'une manière générale, les bénéficiaires de cette assistance ont manifesté leur appréciation. Mais il y a eu tout de même deux types de réaction : d'une part, les bureaux de pays manifestement satisfaits du soutien des Centres régionaux, et, de l'autre, les bureaux qui se sont montrés mécontents. Ces derniers ont estimé que le niveau d'expertise n'était pas à la hauteur des besoins. Globalement – dans ce contexte de services d'appui -, les bureaux de pays n'ont pas fait de différence entre le soutien apporté par les programmes régionaux, d'une part, et mondiaux, de l'autre : cela indique, par conséquent, que les deux niveaux d'assistance étaient bien intégrés aux travaux des Centres régionaux de l'Asie et du Pacifique.

52. En ce qui concerne la qualité de cette assistance technique, dans les différents domaines concernés, les bénéficiaires se sont montrés très satisfaits dans les grands domaines d'activité – à savoir la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD, la gouvernance démocratique, la prévention des crises et le relèvement, l'environnement et le développement durable, l'égalité entre les sexes et la lutte contre le sida. En revanche, le taux de satisfaction a été très inférieur dans les domaines plus « techniques », tels que le développement des capacités, la gestion du savoir, les partenariats et les relations avec les donateurs, ou encore le suivi et l'évaluation.

53. Il n'y a pas eu de suivi systématique de l'utilisation des services d'appui par les bureaux de pays, et, au final, on n'a pas déterminé précisément les résultats induits dans chaque pays. L'instauration, en 2010, de la politique annuelle d'engagement – c'est-à-dire l'établissement de liens entre les services d'appui, d'une part, et les plans de travail des programmes de pays, d'autre part – a posé des jalons pour un progrès des Centres régionaux dans le sens de services axés sur des résultats. En instaurant un suivi des résultats, on permettra aux Centres régionaux de déterminer l'impact de leur soutien dans le contexte propre à chaque pays, d'adapter en temps opportun le type d'assistance fourni et le contenu même de cette aide, et de mieux savoir, en temps réel et en fonction de chaque pays, ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas et pour quelles raisons.

### **Gestion et facilitation du savoir**

54. Étant donné ses relations régulières avec les bureaux de pays, le Programme régional était le mieux placé pour tirer les enseignements de ce qui alimente fondamentalement le PNUD – à savoir l'expérience sur le terrain, dans chaque pays concerné. Le Programme régional s'est servi de ce positionnement privilégié pour générer des éléments de savoir et des services, et contribuer ainsi à enrichir le savoir des responsables du PNUD en termes de programmes mondiaux, régionaux et nationaux. Cependant, certains ensembles de connaissances ainsi générés n'étaient qu'une simple juxtaposition d'études de cas, ne comportant qu'un nombre très limité d'échantillons et de possibilités de comparaison, et ne constituant qu'une analyse relativement superficielle. En un mot, il était loin d'être certain que l'on pût généraliser à partir de ces cas limités et les appliquer à des contextes différents.

55. Sur Internet et dans le « cyberspace », les éléments de savoir réunis par le Programme régional s'adressaient surtout aux « usagers internes » du PNUD et d'autres organes des Nations Unies, puis aux usagers de la société civile; en

revanche, les éléments publiés sur les réseaux informatiques ont été nettement moins utilisés par les États et les organisations intergouvernementales de la région. Enfin, en dehors de la sphère d'influence du PNUD et du monde anglophone, très peu de gens ou d'institutions ont reçu le message. Dans ce même contexte très « ciblé », les Rapports sur le développement humain au niveau régional ont été consultés avant tout sur Internet – de même que les documents traitant de sujets innovants et intersectoriels.

56. Ainsi, les « réseaux de savoir » et les « communautés de pratiques » se sont multipliés – en tant que nouveau mode de création, de gestion et d'utilisation des connaissances. Certains des premiers réseaux de ce type n'ont pas été durablement attractifs pour les usagers. Puis, tout naturellement, en reliant directement experts et pratiquants sur des thèmes donnés, les réseaux de savoir et notamment le modèle dit « Solutions Exchange » (Échange de solutions) ont donné des résultats plus positifs et plus concrets. Reste à savoir quels vont être l'évolution et le développement de ces modes de création, de gestion et d'utilisation du savoir, et de quelle manière ils pourront continuer à approfondir et élargir les connaissances.

#### **Travaux intersectoriels et approche fondée sur des problèmes concrets**

57. Les questions de développement sont, par nature, pluridimensionnelles. À cet égard, le dispositif programmatique officiel s'est révélé inapproprié. Dans les Centres régionaux, on s'est efforcé de procéder à des travaux intersectoriels, en dépit d'une volonté de comptes rendus « verticaux » – due à des motivations internes et à un manque de direction formelle. Par conséquent, il est impératif de créer, au service du programme, un instrument permettant ce travail transectoriel et axé sur des problèmes concrets, et permettant également de ventiler les résultats par secteur de pratiques et d'identifier précisément les contributions des personnels de chaque secteur.

#### **Partenariats**

58. Les partenariats ont consisté dans une coopération avec les organisations intergouvernementales régionales, des travaux conjoints avec d'autres organes des Nations Unies – mais à des degrés divers selon les secteurs –, et dans une collaboration thématique avec d'autres acteurs. La coopération avec les institutions régionales a été beaucoup plus efficace dans la région Pacifique qu'en Asie, en raison du niveau plus élevé de régionalisation de cette région et de l'appropriation très forte du Programme régional par les institutions de la région Pacifique. Parallèlement, le Programme régional a géré sa coopération avec toutes les institutions régionales majeures en fonction des spécificités de chaque institution.

#### **L'intégration de la problématique « hommes/femmes »**

59. Le Programme régional a fait des progrès importants en ce qui concerne l'intégration des objectifs d'égalité entre les sexes à l'ensemble de ses politiques, de sa programmation et du processus de mise en œuvre des projets et programmes en question. Il existe de nombreuses preuves du fait que, dans tous les domaines concernés, le Programme régional a bien intégré cette dimension du sexe des personnes à la conception et à l'application de ses projets, ainsi qu'au processus de soutien des bureaux de pays. Dans le cadre de plusieurs projets et programmes, l'un des objectifs atteints a été l'élaboration et l'utilisation d'instruments d'évaluation de

l'intégration de la dimension « hommes/femmes », ainsi qu'un certain nombre d'actions de sensibilisation et de mobilisation dans le sens de la promotion de l'égalité entre les sexes.

### **La coopération Sud-Sud**

60. Dans le cadre du Programme régional, l'exploration de la coopération Sud-Sud a été plus ponctuelle que stratégique et globale. Il n'y a eu que quelques cas de véritable coopération Sud-Sud – notamment la coopération, facilitée par le Centre de la région Pacifique, entre les pays de la région et les pays des Caraïbes, en matière de gestion des risques de catastrophes naturelles et d'adaptation aux changements climatiques.

61. Le Programme régional a mis en œuvre un certain nombre d'activités – telles que les échanges d'expériences ou la mise en commun des pratiques – pouvant être revendiquées en tant qu'initiatives Sud-Sud. Reste à savoir si le Programme régional peut se satisfaire de ces initiatives au même titre que celles ayant placé la coopération Sud-Sud au cœur des objectifs stratégiques du PNUD. En fait, le Programme régional aurait pu tirer parti des initiatives en question pour les transformer en programmes de coopération Sud-Sud plus structurés, entre tous les pays concernés : par exemple, il aurait fallu, pour ce faire, établir des partenariats institutionnels.

## **IV. Conclusions**

**62. Conclusion 1 : Le Programme régional s'est révélé très pertinent, étant donné les contraintes externes – c'est-à-dire le fait d'opérer dans une région très vaste et très diverse. Dans tous ses domaines d'activité, le Programme régional a relevé les défis majeurs auxquels la région Asie-Pacifique est confrontée. Ce programme s'est organisé autour des priorités du PNUD en matière d'assistance, et a permis d'aborder les questions normatives et autres questions sensibles difficiles à traiter au seul plan national. Le Programme régional s'est appuyé sur les points forts du PNUD en matière d'assistance, sur la dimension géographique du PNUD et sa neutralité. D'une manière générale, les initiatives liées au Programme régional ont respecté les trois principes de « régionalité ».**

63. En dépit des contraintes dues à la taille considérable et à la diversité de la région Asie-Pacifique, le Programme régional a su mettre en place un ensemble pertinent, dont les éléments ont été utiles aux pays de la région et ont permis leur participation. Le Programme régional s'est organisé autour des priorités du PNUD en matière d'assistance, tandis que le concept de « développement humain », axé sur des valeurs normatives telles que le développement humain en général et celui de chacun des deux sexes en particulier, a permis de relever les défis auxquels sont confrontées les populations vulnérables et marginalisées de la région; ce processus a également permis d'aborder des questions sensibles, difficiles à traiter au seul niveau national. La conception du Programme régional a tiré parti des points forts du PNUD – à savoir une maîtrise reconnue des domaines concernés, le réseau des bureaux de pays et – élément plus important encore – la neutralité du Programme des Nations Unies pour le développement. À noter que certaines interventions,

notamment en matière de commerce international, ne relevaient pas de la compétence fondamentale du PNUD.

64. Le Programme régional a opéré dans des environnements très contrastés, en Asie et dans la région Pacifique. L'approche régionale a été beaucoup plus facile à appliquer dans la région Pacifique du fait que la régionalisation y est beaucoup plus forte et que les institutions régionales y sont effectivement très solides. En revanche, en Asie, du fait d'une plus grande diversité des systèmes politiques et socioéconomiques, les initiatives « régionales » n'ont été que des actions visant différents pays à la fois. Le fait d'avoir établi des programmes parallèles pour l'Asie et la région Pacifique – programmes gérés respectivement par l'APRC (le Centre régional pour l'Asie et le Pacifique) et le Centre pour la région Pacifique – a permis de traiter les différences entre les deux « sous-régions ».

**65. Conclusion 2 : Le Programme régional a apporté des contributions utiles dans le sens des résultats escomptés. Cependant, si on le considère comme un programme de développement autonome, on peut dire que le Programme régional n'a été qu'un acteur modeste dans l'ensemble de cette vaste et très diverse région Asie-Pacifique. Le Programme régional – et, par extension, les Centres régionaux qui l'ont mis en œuvre – ont tiré leur pertinence de celle, plus globale, du système d'aide du PNUD et des nombreuses fonctions de mobilisation de ressources qu'il a remplies.**

66. La contribution du Programme régional aux processus de réduction de la pauvreté et de réalisation des OMD s'est faite essentiellement en amont – en termes de soutien aux politiques et de mobilisation. En ce qui concerne la gouvernance démocratique, le Programme régional a contribué à la promotion de mécanismes de participation institutionnalisés et à l'adaptation aux normes internationales; en revanche, la réussite du Programme a été bien moindre en termes de promotion d'un développement équitable et de participation des groupes défavorisés. Concernant la prévention des crises et le relèvement, le Programme régional a contribué au renforcement des capacités techniques nationales en matière de prévention des conflits et de gestion des risques de catastrophes naturelles dans un certain nombre de pays, ainsi qu'au renforcement des cadres régionaux du Pacifique. En ce qui concerne l'environnement et le développement durable, le Programme régional a apporté d'importantes contributions par son soutien aux programmes de pays et en facilitant l'accès des pays aux fonds mondiaux ainsi que la gestion de ces crédits par les différents pays.

67. Le Programme régional – et, par extension, les Centres régionaux qui l'ont mis en œuvre – ont tiré leur pertinence de celle, plus globale, du système d'aide du PNUD et des nombreuses fonctions de mobilisation de ressources qu'il a remplies. Les trois contributions les plus reconnues et les plus appréciées du Programme régional et des Centres régionaux ont été les suivantes : le soutien technique qu'ils ont apporté aux programmes de pays; leur rôle d'encouragement, de gestion et de facilitation du savoir, grâce à la convergence des expériences du PNUD sur le terrain, d'une part, et des connaissances globales du PNUD, d'autre part, et au fait que cela ait contribué à la planification et à l'application des programmes; enfin, leur rôle moteur en matière de mobilisation, de contextualisation et d'application de nouveaux concepts dans la région. Il n'a guère été facile d'équilibrer et d'optimiser ces différents rôles, étant donné les contraintes et les éléments adverses qui ont porté atteinte à des ressources financières et humaines limitées.



**68. Conclusion 3 : Des travaux intersectoriels ont pu être effectués avec succès en dépit de la demande de résultats de type « vertical » – et ce, grâce à la motivation du personnel interne et à une prise en charge officieuse de cette exigence intersectorielle. Il faut bien souligner, cependant, que les méthodes de programmation en cours jusqu'à présent n'ont pas véritablement permis cet exercice intersectoriel ou encore des travaux axés sur des problèmes concrets.**

69. L'instrument officiellement en vigueur, dans le cadre du PNUD, pour traiter les problèmes de développement pluridimensionnels s'est révélé inadéquat. Mais le Programme régional était très bien placé pour apporter une aide technique aux bureaux de pays sur un plan intersectoriel. Le personnel lié au Programme régional s'est résolument engagé dans cette approche intersectorielle, et a obtenu un certain nombre de résultats. Mais il faut bien dire que, dans l'ensemble, le mérite de ce travail a été attribué à la direction générale du Programme, et que l'on n'a pas véritablement reconnu l'initiative intersectorielle à proprement parler. De plus, il n'existait pas, dès le départ, de dispositif officiel de programmation de l'approche intersectorielle ou axée sur les problèmes concrets. Étant officiellement axé sur les pratiques générales et un cadre général de résultats, le Programme régional n'a pas permis une approche concrète des différents problèmes, et, par conséquent, n'a pas pu revendiquer d'éventuels résultats.

**70. Conclusion 4 : Dans le cas d'un certain nombre d'initiatives liées au Programme régional, l'un des facteurs majeurs, en termes d'efficacité et de durabilité, a été l'engagement total de partenaires régionaux ou nationaux. Autre élément important : la participation des bureaux de pays à la conception, aux prestations et au suivi. Il faut noter cependant que, dans certains cas, la collaboration du Programme régional, des partenaires régionaux ou nationaux et/ou des bureaux de pays n'a pas été couronnée de succès – même si, dans de nombreux cas, les choses ont plutôt bien fonctionné.**

71. Le Programme régional a permis de mettre en place, au niveau de la région Asie-Pacifique, des éléments d'intérêt général, et mené d'autres actions au profit de la région ou, plus directement, de différents types d'acteurs concernés. Dans certains cas également, certaines actions du Programme régional ont dû passer par le relais d'un partenaire régional, national ou local pour pouvoir se concrétiser véritablement, tandis qu'en fin d'intervention, le Programme régional se réappropriait les activités en question. Lorsqu'il y a eu un engagement très ferme d'institutions régionales – comme ce fut le cas pour un certain nombre d'initiatives dans la région Pacifique –, cela a généré des relations durables, grâce auxquelles le PNUD a pu aborder les problématiques régionales à l'ordre du jour et canaliser son aide avec succès, par l'intermédiaire de mécanismes régionaux. Il y a eu également des cas où les contributions du Programme régional se sont correctement intégrées à l'organisation nationale. Cependant, le Programme régional n'a pas toujours été en mesure d'opérer ce « mariage » au niveau régional ou à celui des pays. En l'occurrence, cela a pu porter atteinte à l'efficacité et à la durabilité des activités en question.

72. Dans ce contexte, un autre élément important a été le degré d'engagement des bureaux de pays dans la conception, la prestation et le suivi des activités. Car, au bout du compte, la participation directe des pays à chaque programme était le moyen essentiel, pour le PNUD, d'assurer la mise en œuvre de ses projets; à cet égard, le Programme régional n'a représenté qu'environ 8 % du montant total des

dépenses du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique dans la région. Par conséquent, il était très important d'impliquer les bureaux de pays dans les activités programmatiques représentant des objectifs communs, et de suivre les progrès dans le sens des résultats attendus au niveau de chaque pays, avec une responsabilité commune. Pour bon nombre d'initiatives liées au Programme régional, il y a eu une collaboration importante avec les bureaux de pays pour la mise en œuvre des projets en question; en revanche, la collaboration a été beaucoup moins marquée en matière de suivi des résultats. Dans certains pays qui disposaient déjà de ressources importantes pour la mise en œuvre des programmes nationaux, le Programme régional n'a joué qu'un rôle marginal en termes de présence globale du PNUD dans les pays en question. Autrement dit, dans ces cas-là, le Programme régional a eu un rôle et une place nettement moins prioritaires : cela s'est traduit, par exemple, par une faible fréquentation des manifestations liées au Programme régional ou une mobilisation de ressources beaucoup moins importante par le Programme régional – dans le ou les pays concerné(s).

**73. Conclusion 5 : Le Programme régional a bien réagi face à la réduction des ressources – en utilisant le plus efficacement possible les moyens humains et financiers dont il disposait. Concernant le Programme régional, les perspectives de financement se sont révélées limitées, étant donné le manque de participation extérieure et le fait que l'on n'ait pas été très convaincu du rôle majeur que pourraient jouer les Centres régionaux en matière d'organisation du savoir et d'efficacité en général.**

74. Étant donné la réduction des ressources de base et les contraintes institutionnelles et programmatiques, le Programme régional a été plutôt efficace, avec un taux de prestation relativement élevé par rapport aux budgets disponibles. Le Centre régional a fort bien répondu aux demandes d'assistance technique, comme en ont témoigné les bureaux de pays. Du fait de ressources humaines limitées, les personnes engagées ont souvent multiplié leurs efforts pour mettre en œuvre les programmes. Des efforts appropriés ont été déployés pour trouver partiellement des fonds, grâce à des partenariats; mais, globalement, le Programme régional est resté très dépendant des ressources générales pour sa mise en œuvre – en particulier en Asie.

75. En dépit de la pertinence et de l'utilité des interventions régionales, ainsi que du rôle joué par le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique dans le cadre général des instruments de mise en œuvre dont dispose le PNUD, les perspectives de financement du Programme régional sont restées limitées. Il a manqué une « fenêtre régionale » au cadre financier de la plupart des organisations de donateurs. Certes, les Centres régionaux ont pu explorer des filières de financement innovantes – notamment le secteur privé; mais on a dû constater qu'il n'y avait pas de mandat bien défini ou de dispositions précises pour la mobilisation de ressources au niveau régional. Ainsi, le fait qu'en interne, on n'ait pas suffisamment pris conscience du rôle majeur que pouvaient jouer les Centres régionaux pour parvenir à une véritable efficacité organisationnelle a constitué une entrave et conduit, par voie de conséquence, à une utilisation insuffisante des filières de ressources évidentes – telles que les programmes de pays et, d'une manière générale, les filières de financement sectorielles.

**76. Conclusion 6 : Les Centres régionaux ont fourni bon nombre de services d'aide technique aux bureaux de pays de la région. Globalement, cet apport a**

été très apprécié en termes de réactivité et de qualité – même si certains bureaux de pays ont jugé le niveau d'expertise insuffisant. L'instauration, en 2010, d'une coopération annuelle avec les bureaux de pays a permis de renforcer substantiellement la pertinence de l'aide apportée. Mais il n'y a pas eu de suivi systématique des résultats – quant à l'utilisation de cette aide technique par les bureaux de pays et aux résultats obtenus dans chaque pays concerné. En d'autres termes, il n'a pas pu y avoir d'évaluation objective de la contribution de chaque pays aux résultats, et l'on n'a pas été non plus en mesure d'étudier précisément les effets de l'assistance technique sur les réalisations des pays en question en fonction de la diversité des contextes nationaux.

77. Les Centres régionaux sont apparus comme le fondement de l'expertise technique dans la région et ont fourni bon nombre de services d'assistance aux bureaux de pays, voire à des partenaires nationaux ou régionaux. De nombreux bureaux de pays et partenaires se sont déclarés très satisfaits, en termes de réactivité et de qualité, de l'aide apportée par le personnel des Centres régionaux – notamment en ce qui concernait l'assistance aux programmes, les orientations données par les experts, ou encore (mais dans une moindre mesure) la mobilisation de ressources. Toutefois, il faut noter également que certains bureaux de pays ont jugé le niveau d'expertise insuffisant par rapport aux besoins.

78. L'instauration, en 2010, d'une coopération annuelle avec les bureaux de pays – pour aborder la question des demandes de services et établir ensemble des priorités dans ce domaine, en conformité avec les plans de travail des bureaux de pays et des Centres régionaux – a modifié la nature même de l'offre de services : plutôt que de se fonder sur une demande très générale et imprécise, cette offre a été directement liée aux besoins locaux. Cela a permis de renforcer substantiellement la pertinence des services fournis – mais aussi de rationaliser et de hiérarchiser l'offre de services compte tenu des contraintes dues aux restrictions de ressources.

79. La contribution réelle des services en question à des résultats concrets en termes de développement a pu se mesurer à l'aune des performances des initiatives et programmes de chaque pays. Mais, malheureusement, il n'y a pas eu de dispositif qui aurait permis de suivre et d'évaluer systématiquement les résultats obtenus grâce à l'assistance du PNUD, ou encore d'en tirer des enseignements. Ce déficit de suivi a rendu impossible l'évaluation objective de la contribution des services au développement national, ou encore tout enseignement qui aurait pu être tiré de l'apport de l'expertise technique à chaque pays, en fonction du contexte propre à chacun des pays en question.

**80. Conclusion 7 : Le Programme régional a joué un rôle exceptionnel de moteur du savoir régional, d'enseignement à partir des expériences de pays, d'étude comparative et d'intégration de tous les éléments ainsi acquis à l'orientation des politiques et au processus d'assistance technique. Les réseaux de savoir se sont montrés très prometteurs pour, tout à la fois, générer les connaissances et les diffuser. Les produits axés sur le savoir élaborés grâce au Programme régional ont été jugés fiables et pertinents – même s'il a subsisté quelques problèmes en termes de portée des produits en question et d'applicabilité générale des connaissances propres à des études de cas particulières. En un mot, le défi à relever est de pouvoir exploiter pleinement un savoir émanant de sources différentes.**

81. Des réseaux de savoir et des communautés de pratiques se sont développés – en tant que nouveaux modes d’élaboration et de gestion des connaissances. L’adoption du modèle dit « Solutions Exchange » a montré que ces nouveaux réseaux de savoir étaient à même de générer et de diffuser des connaissances par interaction directe avec les pratiquants – en particulier dans le cas de politiques très précises. On a pu également constater que ces réseaux de savoir avaient véritablement influé sur le développement des politiques, des projets ou des systèmes.

82. Les produits axés sur le savoir élaborés par le PNUD ont été jugés fiables et pertinents. Cependant, si l’expertise technique a été, dans l’ensemble, clairement reconnue, le caractère innovant des produits a pu être mis en cause ici ou là. De plus, ces produits ont semblé avoir une portée plutôt limitée – limitée à la sphère d’influence directe du PNUD et aux secteurs de recherche et de communication strictement anglophones.

83. Certains produits axés sur le savoir – issus des projets en général ou des réseaux de savoir – n’étaient qu’un ensemble d’études de cas, proposant un échantillonnage assez restreint, un degré de comparabilité également assez limité ou encore des analyses plutôt superficielles. Dès lors, on a pu douter de l’aptitude de ces éléments à permettre des généralisations ou à s’appliquer à des contextes différents. Finalement, on n’a pas exploité de manière efficace les possibilités d’analyses transnationales (on aurait pu le faire par la coopération avec les bureaux de pays, et par l’intermédiaire de services d’assistance technique). Le vrai défi consiste à utiliser au maximum ces potentialités d’élaboration de connaissances – notamment les réseaux de savoir, les projets individuels et la collaboration avec les bureaux de pays via des services de soutien technique; il s’agit, au bout du compte, de produire un savoir de qualité pouvant également servir à soutenir d’autres pays, à les conseiller sur le plan des politiques à mener, ou encore à la mobilisation.

## V. Recommandations

**84. Recommandation 1 : Le Bureau régional pour l’Asie et le Pacifique devrait repenser le Programme régional pour en faire un instrument majeur du système global du PNUD dans le sens de l’obtention de résultats en matière de développement.**

85. Dans sa conception actuelle, le Programme régional a été pensé essentiellement en tant que programme de développement autonome. Le Bureau régional pour l’Asie et le Pacifique devrait repenser le Programme régional, en prenant pleinement en compte les rôles importants que ce Programme peut jouer dans le sens de l’obtention, par le PNUD, de résultats concrets de développement, sur le terrain. À cet effet, le Bureau régional pour l’Asie et le Pacifique devrait envisager d’intégrer au Programme régional un mode de contribution aux résultats en matière de développement – au même titre que les programmes mondiaux et les programmes de pays -, tout en laissant un espace à des initiatives stratégiques régionales.

**86. Recommandation 2 : Le Bureau régional pour l’Asie et le Pacifique devrait mettre en place un cadre de partage des responsabilités et de prise en charge mutuelle par les Centres régionaux et les bureaux de pays – afin**

**d’obtenir, au niveau de chaque pays, des résultats en matière de développement, dans le cadre des activités du Programme régional ou de celles des programmes de pays soutenus par le Centre régional concerné.**

87. En tant que composantes du PNUD, les Centres régionaux et les bureaux de pays devraient avoir des objectifs communs en matière de développement sur le terrain, et collaborer dans cette direction. Cela ne signifie pas pour autant que les programmes des uns et des autres doivent parfaitement coïncider. Chacun pourrait jouer son propre rôle et/ou aborder des problèmes différents. Mais, en tant que partie intégrante d’une même équipe, chaque élément devrait se sentir responsable non seulement du soutien qu’il apporte, mais aussi des résultats à obtenir – que ce soit par une activité liée au programme de pays et soutenue par le Centre régional, ou par une activité nationale menée dans le cadre du Programme régional et soutenue par le bureau de pays.

88. Ce type de cadre de responsabilités partagées peut comporter les éléments suivants : responsabilité du programme de pays en termes de soutien aux activités nationales liées au Programme régional, et de suivi jusqu’aux résultats; le Plan de travail annuel des Centres régionaux, qui puisse s’inspirer des objectifs des programmes de pays qui doivent être soutenus; une collaboration plus régulière des experts des Centres régionaux et de leurs homologues attachés aux bureaux de pays, non seulement en vue de soutenir les activités des programmes de pays, mais aussi afin de suivre les résultats obtenus au niveau des pays, soit dans le cadre des activités des programmes de pays, soit dans le contexte des activités de programmes de pays soutenues par le Programme régional; enfin, des alliances stratégiques avec les bureaux de pays pertinents, afin de développer l’appropriation nationale des initiatives du Programme régional, dans tous les cas possibles.

**89. Recommandation 3 : Le Bureau régional pour l’Asie et le Pacifique devrait étudier sérieusement les moyens de parvenir à une approche axée sur les problèmes concrets, afin de permettre au Programme régional de relever les défis de développement les plus importants pour la région, et d’encourager davantage les travaux de type transversal dans les Centres régionaux et dans le processus de soutien aux programmes de pays.**

90. Les responsables du PNUD sont experts sur toutes les questions de développement politique, économique et social. Le PNUD doit impérativement utiliser ces compétences importantes pour relever le défi pluridimensionnel du développement et remplir ainsi l’essentiel de son mandat – à savoir le développement humain. Le Programme régional est parfaitement en position de promouvoir des approches innovantes des questions de développement pluridimensionnelles, en utilisant pleinement l’approche axée sur des problèmes concrets, et en soutenant les programmes de pays dans une interrelation sectorielle.

**91. Recommandation 4 : Les Centres régionaux devraient poursuivre la recherche de partenaires régionaux ou nationaux appropriés, afin de renforcer l’efficacité et la durabilité des contributions du Programme régional.**

92. Il importe d’obtenir un engagement très ferme des partenaires régionaux ou nationaux afin de garantir l’efficacité et la durabilité des contributions du Programme régional. Étant donné les limites de l’action du Programme régional en termes de portée et d’ampleur, l’influence du Programme régional sera également limitée si l’on ne bénéficie pas du soutien de partenaires régionaux ou nationaux

adéquats en matière d'élaboration des politiques ou directement sur le terrain. L'action du Programme régional ne peut être durable sans la participation de ces partenaires à la réalisation des programmes. De même, au niveau national, les bureaux de pays doivent soutenir les activités du Programme régional – dans chaque pays concerné.

**93. Recommandation 5 : Les Centres régionaux devraient instaurer une politique de coopération avec les bureaux de pays, ainsi qu'un suivi régulier des progrès accomplis et des résultats obtenus dans le cadre des initiatives du Programme régional et de l'assistance technique apportée aux bureaux de pays.**

94. L'instauration d'un tel processus est un élément important de la mission des Centres régionaux en matière de développement. Ce processus peut s'effectuer notamment par des interactions régulières entre les experts des Centres régionaux et leurs homologues au sein des bureaux de pays.

95. Les Centres régionaux pourraient tirer des enseignements importants des résultats obtenus au niveau de chaque pays (et même des situations où aucun résultat n'a été obtenu). L'expérience et les connaissances acquises sur la base de ce suivi pourront être un atout considérable pour des analyses transnationales plus globales, et celles-ci viendraient compléter les connaissances plus « ciblées » liées aux projets individuels et aux réseaux de savoir.

**96. Recommandation 6 : Les Centres régionaux devraient définir la gestion du savoir en tant que mission fondamentale – parmi d'autres – de leurs experts.**

97. Il ne peut y avoir de gestion efficace des connaissances que si les experts de chaque équipe étudiant les pratiques s'y engagent totalement. Ces experts sont les mieux placés pour intégrer les connaissances émanant de différentes sources – notamment les réseaux de savoir, les projets individuels et le processus de coopération technique avec les bureaux de pays -, et pour analyser ce savoir en tant que « masse globale de connaissances », éminemment utile. Ces éléments de savoir aideront les Centres régionaux à renforcer encore l'efficacité de leur soutien aux pays et de leur processus de mobilisation.

**98. Recommandation 7 : Les Centres régionaux devraient encore développer la portée de leurs produits axés sur le savoir et du contenu de ces derniers – en particulier au niveau national.**

99. Les Centres régionaux devraient s'investir davantage dans la diffusion des produits axés sur le savoir et de leur contenu, dans la mesure où l'élaboration de ces produits a exigé des ressources considérables. La stratégie de développement de la portée des produits pourrait se faire par les éléments suivants : la recherche de partenaires nationaux adéquats (par exemple les instituts de recherche); la traduction des produits en question dans les différentes langues nationales et la diffusion de ces traductions en tant que produits annexes; ou encore une meilleure utilisation des différents médias et supports – tels que les réseaux sociaux, l'apprentissage en ligne et les clips vidéo.

**100. Recommandation 8 : Le PNUD devrait rechercher les moyens d'élaboration de dispositions programmatiques et financières afin d'assurer la cohérence des programmes des Centres régionaux d'Asie et du Pacifique.**

101. À l'heure actuelle, les travaux des Centres régionaux sont non seulement financés par les ressources de base du Programme régional, mais bénéficient

également de postes financés par le Programme mondial, du cofinancement des programmes de pays pour l'obtention de services d'appui, des ressources du Fonds pour l'environnement mondial (GEF) permettant de mettre en œuvre le Programme d'action pour l'environnement et le développement durable, et autres sources de financement. En fait, c'est l'action conjointe de tous ces éléments ou entités qui contribue en grande partie aux résultats en matière de développement. Cependant, si ces efforts collectifs ont permis de renforcer l'efficacité de l'action des Centres régionaux, la répartition exacte des contributions et des responsabilités est restée un peu floue – de même que les rapports partiels, voire supposés, au sujet des résultats obtenus. Cette confusion relative pourrait conduire à une non-reconnaissance pleine et entière de la contribution des Centres régionaux, et à des incertitudes sur le plan financier. On pourra en partie y remédier en redéfinissant le Programme régional, afin qu'il recouvre l'ensemble des activités des Centres régionaux, pour parvenir à une véritable cohérence programmatique et préciser clairement les responsabilités des Centres régionaux.

**102. Recommandation 9 : Le PNUD devrait intégrer à son cadre de programmation les moyens qui permettraient au Programme régional de rechercher, de tester et d'appliquer de nouvelles idées et approches, véritablement innovantes, axées sur des problèmes concrets et reflétant les thématiques prioritaires ou émergentes de la région.**

103. En matière de développement, la région Asie-Pacifique connaît une évolution rapide. Le PNUD est une organisation fondée sur le savoir et en apprentissage permanent; en tant que telle, elle doit se doter d'un cadre encourageant ses unités de programme à innover, à aborder les problèmes émergents, ou encore à adopter une approche modulable, fondée sur des expériences concrètes sur le terrain. Les Centres régionaux ont une position idéale pour être un véritable moteur du savoir et de l'innovation, capable d'absorber et de « digérer » les expériences régionales et nationales. Mais, en réalité, la méthode actuelle, qui demande, de manière assez inflexible, des résultats sur cinq ans, décourage l'innovation et toute approche modulable ou axée sur des problèmes concrets.

**104. Recommandation 10 : Le PNUD devrait mettre en place un processus de reconnaissance de son rôle de soutien, ainsi que des incitations à une action intersectorielle et axée sur les problèmes concrets; le PNUD devrait également se doter d'un mécanisme permettant d'attribuer précisément les résultats obtenus dans les différents secteurs.**

105. Par rapport à d'autres entités, l'un des grands atouts du PNUD est son champ d'action important en matière de développement. Bon nombre d'évaluations ont souligné l'aspect positif des synergies créées à partir de travaux intersectoriels – étant donné que le développement des pays est, par nature, pluridimensionnel. C'est également par cette approche intersectorielle que l'on peut le mieux aborder les problèmes de développement émergents. Malheureusement, la répartition très rigide des activités et des résultats à obtenir décourage une telle approche. Par conséquent, face à cette pratique plutôt dissuasive, le PNUD devrait mettre en place des processus d'incitation permettant à ses unités programmatiques d'adopter résolument une approche intersectorielle (ou plurisectorielle) – ce qui reviendrait à revoir le mécanisme actuel de répartition des activités et des résultats.

**106. Recommandation 11 : Le PNUD devrait renforcer le soutien institutionnel aux Centres régionaux, par la mobilisation de crédits au niveau régional.**

107. Étant donné les perspectives assez précaires de financement de l'organisation et en particulier des Centres régionaux, la recherche de fonds est un aspect très important – et ce processus doit être renforcé. Du fait que le financement traditionnel – par des donateurs – n'a guère d'ouvertures régionales, les Centres régionaux pourraient explorer des sources de financement différentes. Le PNUD devrait renforcer le soutien institutionnel au Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique et aux Centres régionaux : cela faciliterait la recherche de fonds, aussi bien de manière traditionnelle qu'alternative.

---