



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des Nations Unies
pour la population**

Distr. générale
15 novembre 2010
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2011

31 janvier-3 février 2011, New York

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

**Évaluation de la contribution apportée
par le PNUD au développement et aux résultats
institutionnels à l'échelle régionale**

Résumé

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Organismes des Nations Unies, PNUD et coopération régionale	4
III. Observations	10
IV. Conclusions	17
V. Recommandations	20



I. Introduction

1. Couvrant à la fois les programmes régionaux et arrangements institutionnels correspondants du PNUD, en particulier les activités des centres régionaux de services, la présente évaluation des travaux et de la contribution du Programme des Nations Unies pour le développement à l'échelle régionale a été menée de février à octobre 2010 par le Bureau de l'évaluation du PNUD, dans le cadre de son programme de travail pour 2009-2010 approuvé par le Conseil d'administration. Les activités y sont replacées dans leur contexte historique, l'accent étant mis sur la période allant de 2000 à la mi-2010.

2. Dans un monde toujours plus marqué par l'interdépendance et où tout se tient, les pays doivent souvent relever des défis ou saisir des occasions qui dépassent les frontières nationales et leur sont communs. De nouveaux ensembles régionaux et sous-régionaux ont vu le jour pour leur permettre de faire face ensemble aux enjeux. Ces entités régionales traitent de questions comme le changement climatique, le développement économique et le commerce et les investissements, mais aussi de problèmes complexes, comme la paix, la sécurité et la gouvernance.

3. Depuis sa création, le PNUD s'est adapté à l'évolution de la situation et a fourni des services de coopération technique à l'échelle régionale. Il est intervenu de diverses manières, notamment en tissant des partenariats durables avec les organisations régionales, et a pris de multiples initiatives allant de l'offre d'un soutien au secrétariat de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) à l'idée novatrice des rapports arabes sur le développement humain.

4. Le PNUD est organisé en régions relevant de cinq bureaux régionaux ayant pour vocation de contribuer au développement des programmes régionaux pluriannuels. Il s'est aussi doté d'une présence régionale, avec ses nouveaux centres régionaux de services, qui ont pour mission de l'aider à atteindre ses objectifs institutionnels en fournissant des conseils techniques à ses 138 bureaux de pays, en encourageant la gestion des savoirs et en facilitant la coordination des activités avec les autres organismes des Nations Unies à l'échelle régionale.

5. Il apparaît donc opportun d'examiner la dimension régionale des travaux et de la contribution du PNUD. Menée par le Bureau de l'évaluation, la présente étude a été l'occasion de revenir sur l'œuvre du PNUD à l'échelle régionale et de mesurer sa contribution aux résultats de développement et d'ordre institutionnel. Les faits, conclusions et recommandations qui y sont présentés sont soumis pour examen aux responsables et au Conseil d'administration du PNUD.

6. Il s'agit d'examiner dans quelle mesure les programmes régionaux du PNUD et sa présence à l'échelle régionale lui ont permis d'accomplir des progrès sur la voie des objectifs stratégiques qu'il s'est fixés dans le cadre du plan stratégique pour 2008-2013. La présente évaluation couvre les programmes régionaux et arrangements institutionnels correspondants du PNUD, en particulier les activités des centres régionaux de services, Plus précisément, on y étudie les efforts déployés par le PNUD pour contribuer directement aux résultats de développement et d'ordre institutionnel.

7. S'agissant des résultats de développement, le PNUD s'est efforcé d'appuyer directement les efforts déployés en ce sens à l'échelle nationale et régionale de deux manières principales : premièrement, grâce à des interventions qui facilitent et

renforcent les initiatives transfrontières sur toute une série de questions ayant trait par exemple à la gestion des ressources naturelles, au changement climatique, au commerce ou aux migrations, ce type d'interventions favorisant souvent le développement d'initiatives régionales ou la création de « biens publics régionaux » dans plusieurs domaines; deuxièmement, grâce à des interventions dans le cadre desquelles plusieurs pays de programme dans une région ou une sous-région donnée reçoivent un soutien direct et souvent simultané, généralement pour des problèmes qu'ils ont en commun. Ces interventions, dites « multipays » dans le présent rapport, contribuent aux résultats de développement sur le plan national, mais se veulent plus efficaces que les efforts déployés à la seule échelle nationale grâce à des effets de mise en réseau.

8. S'agissant des résultats institutionnels, le PNUD s'est employé à se donner les moyens d'appuyer ses partenaires de développement à l'échelle régionale et nationale en renforçant son ancrage régional, ce qui devait aussi contribuer indirectement aux résultats de développement grâce à l'offre d'un soutien technique aux bureaux de pays, à la promotion d'une approche fondée sur les domaines de pratique et la gestion des savoirs, à la coordination des activités et à l'établissement de partenariats au sein du système des Nations Unies, et au renforcement du positionnement stratégique sur le plan institutionnel.

9. Étant donné l'insuffisance des cadres de résultats, il s'est avéré délicat, lors de la présente évaluation, d'établir les rapports de cause à effet et de déterminer s'il était plausible que telle ou telle initiative du PNUD ait contribué aux résultats de développement à l'échelle régionale. La piètre qualité des données sur les programmes régionaux auxquelles le progiciel de gestion intégré (système Atlas) donne accès est venue compliquer l'évaluation. Il a également été difficile de mesurer l'efficacité des efforts déployés par le PNUD à l'échelle régionale. Les produits liés à l'établissement et au fonctionnement des centres régionaux de services n'ont pu être recensés de manière systématique. Il s'agit là de données qui ne sont pas disponibles au niveau central et qui ne sont pas aisées à collecter. Le système Atlas est censé permettre de suivre les activités opérationnelles et financières aux niveaux national et mondial, mais non à l'échelle régionale. Les rapports du PNUD ne rendent pas précisément compte de l'état des ressources humaines, en partie parce que les effectifs des centres régionaux de services sont financés à partir de plusieurs sources, comme le programme régional, le programme mondial et d'autres ressources.

10. Aux fins de la présente évaluation, on a retenu une méthodologie permettant dans la mesure du possible de surmonter les obstacles susmentionnés. On a utilisé à la fois des données qualitatives et des données quantitatives même si, en raison des limites déjà évoquées, l'évaluation reste qualitative par essence. Les données ont été collectées selon plusieurs méthodes et plusieurs sources, autorisant ainsi triangulations et recoupements. Les méthodes suivies sont notamment les suivantes : a) entretiens structurés et semi-structurés, dont plus d'une centaine au siège; b) enquête structurée, distribuée à tous les bureaux de pays, avec un taux de réponse de 89 %; c) examen des évaluations indépendantes antérieures; et d) étude de documents.

11. L'œuvre du PNUD a été évaluée selon les critères suivants : a) l'utilité des programmes, à savoir s'ils sont alignés sur les priorités nationales et régionales et les besoins en matière de développement, s'ils sont conformes au mandat du PNUD

et s'ils correspondent aux besoins institutionnels dans les bureaux de pays et au siège; b) l'efficacité des initiatives, c'est-à-dire dans quelle mesure le PNUD contribue au développement ou aux résultats institutionnels; c) la durabilité des mesures, ou la probabilité que les initiatives prises en matière de coopération régionale continue de porter des fruits dans le temps; et d) l'efficacité, à savoir dans quelle mesure les moyens mis en œuvre donnent des résultats.

II. Organismes des Nations Unies, PNUD et coopération régionale

12. Les résolutions adoptées successivement par l'Assemblée générale depuis 1946 montrent bien que les Membres de l'Organisation des Nations Unies reconnaissent l'importance de la dimension régionale du développement économique et social. Dès 1947, le Conseil économique et social créait les deux premières commissions régionales. Trois autres commissions de ce type verront le jour par la suite, et leur rôle n'a cessé de s'élargir.

13. Créé par l'Assemblée générale en 1965 par regroupement du Fonds d'affectation spéciale et du Programme élargi d'assistance technique, le PNUD a commencé ses activités le 1^{er} janvier 1966. En vertu de la résolution adoptée par consensus en 1970, des bureaux régionaux ouverts au siège se sont vu confier pour mission de gérer les programmes et projets régionaux. En 1970, dans le cadre de ses efforts de programmation, le Conseil d'administration du PNUD a adopté un cadre pluriannuel d'allocation des ressources, en ayant recours à des chiffres indicatifs de planification prévoyant l'octroi de crédits d'un montant fixe pour soutenir des groupes de pays à l'échelle sous-régionale, régionale, interrégionale et mondiale, en plus des aides accordées à tel ou tel pays. En 1971, le Conseil d'administration a décidé que le rapport entre les objectifs de financement pour les pays individuels et les objectifs fixés au niveau multinational serait d'environ 5 contre 1.

14. De nombreux organismes des Nations Unies à vocation de développement ont un ancrage régional. À l'heure actuelle, une trentaine de fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies mènent des activités au niveau régional. L'UNICEF compte sept bureaux sous-régionaux. En 2007, le FNUAP a étendu les fonctions de ses équipes d'appui technique aux pays pour créer des bureaux régionaux et sous-régionaux et renforcer les antennes locales existantes. Dans tous les organismes à l'exception du PNUD, les directeurs régionaux sont affectés dans leur région de compétence. Par sa résolution de 2005 sur l'examen triennal complet, l'Assemblée générale a demandé que soient alignés les structures régionales d'appui technique et le découpage régional, mais cela reste encore à faire.

15. Par sa résolution 1998/46, le Conseil économique et social a demandé aux commissions régionales d'organiser régulièrement des réunions interinstitutions pour améliorer la coordination entre les organismes des Nations Unies. Depuis 1999, les commissions régionales organisent des réunions du mécanisme de coordination régionale afin d'examiner les questions d'orientation et de programmation régionale. Présidées par les directeurs régionaux du PNUD, les équipes de directeurs régionaux ont été créées en 2005 à l'appui des équipes de pays des Nations Unies pour contrôler la qualité du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), évaluer les résultats obtenus par les coordonnateurs résidents et régler les conflits.

Programmes régionaux

16. Suivant en cela l'Organisation des Nations Unies qui a mis l'accent sur les approches régionales du développement, le PNUD a lancé des programmes de promotion de la coopération régionale dès les années 60. Dans la résolution adoptée par consensus en 1970, il est souligné que des projets sous-régionaux, interrégionaux et mondiaux pourraient être lancés à la demande d'au moins deux gouvernements. De tels projets ont pu être identifiés grâce à des mécanismes de consultation qui ont permis d'aligner les interventions régionales sur les priorités nationales et de susciter l'adhésion nationale à ces interventions.

17. Au début, les programmes régionaux du PNUD ont mis l'accent sur l'intégration régionale. Des initiatives ont été prises pour faciliter l'insertion économique des pays d'Amérique centrale. Le secrétariat de l'ASEAN a également reçu très tôt un soutien, de même que le secrétariat de la Commission du Mékong. Priorité du PNUD depuis le début des années 70, la coopération Sud-Sud est une constante dans ses programmes.

18. Le PNUD encourage le dialogue régional et la diffusion des bonnes pratiques de gouvernance en matière de réforme électorale, de lutte contre la corruption, de définition des responsabilités et de transparence, ainsi qu'en ce qui concerne la promotion des droits de l'homme aux fins du développement et le renforcement du rôle des médias. On peut par exemple citer le projet PARAGON pour l'Asie et le Pacifique, le Réseau arabe pour le renforcement de l'intégrité et la lutte contre la corruption pour les États arabes et l'aide à la création du Centre régional de réforme de l'administration publique pour la région de l'Europe et de la Communauté d'États indépendants.

19. Les programmes régionaux ont aidé les pays et les régions à prévenir les conflits armés et les catastrophes naturelles ou à s'en relever. Dans la région du Pacifique, le PNUD s'est attaqué aux problèmes de sécurité en renforçant les capacités des organes chargés de faire respecter la loi. En Afrique, le programme régional a facilité la mise en place de commissions nationales et la formation du personnel chargé de la sécurité des frontières dans les pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

20. Dans ses programmes régionaux, le PNUD a centré ses efforts sur des enjeux majeurs en matière de développement en ce qui concerne la gestion durable des ressources naturelles, en particulier les ressources en eau. Dans les États arabes, le programme régional a permis de financer un dialogue intergouvernemental et des initiatives techniques qui ont débouché sur l'établissement du Projet cadre de coopération du bassin du Nil. Grâce à ce dialogue, l'ouverture de nouvelles négociations est désormais envisageable et d'autres possibilités de financement extérieur sont apparues pour la réalisation de projets régionaux et sous-régionaux dans le bassin.

21. L'établissement, depuis 1994, des rapports régionaux sur le développement humain est un bon exemple de la contribution du PNUD aux biens publics régionaux. Ces rapports permettent de prendre la mesure du progrès humain et sont vecteurs de changement, en ce qu'ils proposent des approches spécifiquement régionales en matière de développement humain visant à lutter contre la pauvreté et à promouvoir le bien-être. À ce jour, le PNUD en a publié près de 40.

22. La plupart des projets régionaux du PNUD sont en fait sous-régionaux par nature. Dans l'Amérique latine et les Caraïbes, les ressources disponibles sont réparties entre les sous-régions dans des proportions approuvées par le Conseil d'administration (environ 40 % pour les Caraïbes et le reste pour la sous-région de l'Amérique latine). Le PNUD a adopté un modèle de partenariat spécifique dans les Caraïbes, en confiant l'application de son programme régional à deux organisations régionales, l'Organisation des États des Caraïbes orientales et la Communauté des Caraïbes.

23. Depuis 2000, le PNUD axe ses programmes régionaux sur ses domaines d'intervention prioritaires, à savoir la réduction de la pauvreté, la gouvernance démocratique, l'environnement et l'énergie et la prévention des crises et le relèvement. Il ressort des évaluations des programmes régionaux menées récemment par le Bureau de l'évaluation que la couverture des programmes régionaux laisse à désirer et qu'ils devraient être mieux ciblés.

24. Dès leur création, les programmes interpays pluriannuels dans chaque région ont été approuvés par le Conseil d'administration et gérés par l'un des cinq bureaux régionaux, à l'origine au nombre de quatre. En 1997, le PNUD a remplacé le programme interpays par le cadre de coopération régionale, qui à son tour a fait place au programme régional, lequel reste soumis à l'approbation du Conseil d'administration.

25. Les interventions PNUD à l'échelle régionale étaient gérées jusque dans les années 90 par les bureaux régionaux du siège et par les représentants résidents, qui faisaient office de principaux représentants des projets dans les régions, responsables de leur mise en œuvre, et notamment de la coordination avec les autres bureaux de pays et les divers partenaires aux niveaux national et régional.

26. Au milieu des années 90, le système d'allocation des ressources aux programmes de pays en fonction des chiffres indicatifs de planification a été remplacé par le dispositif à trois volets du montant ciblé pour l'allocation des ressources de base (MCARB 1, 2 et 3). Ce dispositif combine l'approche précédente, en termes de crédits ouverts, et des critères de performance. Toutefois, pour les programmes régionaux et mondiaux, c'est la première approche qui a été maintenue. En vertu des arrangements en vigueur approuvés par le Conseil d'administration en ce qui concerne les programmes du PNUD, 9 % du montant total des ressources générales disponibles pour les programmes de pays et les programmes régionaux et mondiaux sont affectés aux programmes régionaux. Quatre-vingt dix pour cent de ce total est ventilé entre les cinq bureaux régionaux proportionnellement au montant MCARB 1 affecté aux pays d'une région donnée, les 10 % restants étant répartis à égalité entre les programmes régionaux des États arabes, de l'Amérique latine et des Caraïbes et de l'Europe et de la Communauté d'États indépendants.

27. Le montant total des ressources disponibles au titre des programmes régionaux ne constitue qu'une partie négligeable des dépenses du PNUD afférentes aux programmes au niveau mondial, à savoir 2,3 % et 2,2 % seulement en 2008 et 2009. Mais les dépenses afférentes aux programmes régionaux ont représenté 6,3 % en 2008, et 5,9 % en 2009 des dépenses financées au moyen des ressources générales. La mobilisation des ressources se fait à un rythme plus lent pour les programmes régionaux que pour le reste du PNUD.

28. Dans les premier et deuxième cadres de financement pluriannuel (2000-2003 et 2004-2007 respectivement) ainsi que dans le plan stratégique (2008-2013), l'accent reste mis sur l'importance des programmes régionaux. Toutefois, les cycles des cinq programmes régionaux n'ont pas été harmonisés les uns avec les autres ni avec le cycle de planification institutionnelle. La durée des programmes régionaux en cours a été prolongée ou ajustée pour qu'ils finissent en même temps que le plan stratégique en cours.

Présence régionale

29. Deux des bureaux régionaux du PNUD ont décidé de décentraliser leurs activités d'appui technique et leur processus décisionnaire en se dotant d'une présence régionale. Dans l'Asie et le Pacifique, des centres de contact sous-régionaux ont été créés d'abord à Islamabad en 1996, puis à Bangkok, et financés à partir du programme régional. Ils ont pour mission d'améliorer les initiatives des bureaux de pays en leur donnant des conseils techniques et en coopérant avec les experts de la région.

30. En Europe et dans la CEI, un centre ouvert à Bratislava dans le milieu des années 90 a pour mission de traiter des questions ayant trait à la mise en place d'une nouvelle antenne et de nouveaux bureaux de pays. Le PNUD a élargi son programme aux pays de transition de la région et le centre de Bratislava a supervisé son application dans les pays privés de représentant résident. Le centre gérait aussi tous les programmes régionaux.

31. Grâce à leur ancrage sous-régional, les centres de contact sous-régionaux devaient pouvoir plus facilement établir des liens avec les institutions et centres d'excellence régionaux pour identifier et mobiliser les experts techniques ayant une connaissance approfondie de la région. Il ne s'agissait pas de créer un nouvel intermédiaire entre les bureaux de pays et le siège du PNUD.

32. L'établissement du réseau des centres de contact sous-régionaux a été financé à partir du budget administratif de base du PNUD, des ressources des bureaux régionaux et des fonds extrabudgétaires. S'inspirant de l'expérience du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique et du Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants, le PNUD a encouragé les autres bureaux à formuler des stratégies pour créer des centres de contact sous-régionaux, selon des approches divergentes.

33. Il était initialement prévu d'ouvrir 17 centres de contact sous-régionaux offrant des services d'orientation et des conseils techniques pour toute une série de questions ayant trait au développement humain (multithématiques). Ce projet a été revu à la baisse et certains centres ont même fermé leurs portes. En juillet 2000, date à laquelle a été menée une évaluation indépendante du dispositif, on comptait neuf centres de contact sous-régionaux : à Addis-Abeba, Bangkok, Islamabad, Beijing, Suva, Beyrouth, Bratislava, Harare et Port of Spain.

34. Au début des années 2000, le PNUD a adopté une approche fondée sur les domaines de pratique pour favoriser l'échange de savoir dans l'espoir de devenir un partenaire de développement plus efficace. Ce processus devait être coordonné et supervisé par des bureaux centraux : le Bureau des politiques de développement, en charge de la lutte contre la pauvreté, de l'environnement et de l'énergie, de la

gouvernance démocratique et de la lutte contre le VIH/sida; et le Bureau de la prévention des crises et du relèvement, qui s'emploie à prévenir les crises et à favoriser le relèvement. Ces bureaux se sont aussi vu confier la gestion du savoir institutionnel. Les centres de contact sous-régionaux jouaient un rôle de premier plan dans le cadre de l'approche fondée sur les domaines de pratique et le savoir. À partir de 2001, leurs experts ont été financés à partir du Cadre de coopération mondiale, géré par le Bureau des politiques de développement, et les centres ont cessé de relever uniquement des bureaux régionaux. Ainsi, les experts des centres de contact dont les postes étaient financés par le Bureau des politiques de développement étaient hiérarchiquement rattachés à la fois à leur bureau régional et au Bureau des politiques de développement. Cette diversité des mécanismes de financement et des relations hiérarchiques a été source de tension.

35. La création des centres de contact sous-régionaux a coïncidé avec la limitation des capacités des bureaux de pays par suite de contraintes budgétaires. Au début des années 2000, tous les bureaux de pays du PNUD ont vu leurs dépenses opérationnelles réduites de 15 %. Les centres de contact ont donc dû répondre à des sollicitations allant de l'offre de conseils à la fourniture d'un appui opérationnel aux bureaux de pays.

36. À la mi-2000, fort de l'expérience acquise avec les centres de contact sous-régionaux, le PNUD a ouvert dans chaque région des centres régionaux de services, en leur confiant des fonctions supplémentaires et en passant de nouveaux arrangements en matière de gestion. Ces centres devaient offrir un appui technique aux bureaux de pays, mais aussi favoriser l'établissement de réseaux et la gestion des savoirs selon l'approche fondée sur les domaines de pratique, tout en jouant un rôle dans la gestion des programmes régionaux. Cette mutation, toujours en cours, s'opère diversement dans les cinq régions en raison des différences du point de vue de la structure et de la gestion des centres de contact et des programmes régionaux.

37. Dans la région de l'Asie et du Pacifique, le centre de contact sous-régional de Bangkok et celui de Katmandou (qui avait remplacé celui d'Islamabad) ont cédé la place à deux centres régionaux de services à Bangkok et Colombo. Leurs responsabilités ont été définies selon de grands domaines sectoriels et thématiques, ce qui a cependant eu pour effet d'entraver les activités intersectorielles et les synergies dans la région et d'amoinrir la rentabilité des services fournis. Le centre de services régional de Colombo a fini par fermer ses portes au mois de juin 2010 et tous ses services ont été transférés à Bangkok. Il existe aussi un centre sous-régional consacré exclusivement au Pacifique à Fidji. À l'heure actuelle, le centre régional de services en Asie est le seul qui soit établi dans la même ville que la commission régionale de l'ONU (la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique).

38. L'évolution du centre régional de Bratislava a été marquée par la fusion du centre de contact sous-régional avec la direction du programme régional, tous deux situés à Bratislava. L'exécution du programme régional est directement pilotée depuis le centre, à l'exception de quelques projets sous-régionaux qui sont mis en œuvre par le bureau régional depuis le siège.

39. En Afrique, en 2007, des centres régionaux de services sur le modèle des centres de contact sous-régionaux existants ont été ouverts à Johannesburg et Dakar. En Amérique latine, le centre de contact sous-régional de Panama a été scindé en 2008 en un centre régional de services à Panama et en un sous-centre à

Port of Spain. La plupart des organismes des Nations Unies menant des activités dans la région ont un bureau à Panama, bien que la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes soit établie à Santiago. Dans les États arabes, un centre régional de services a été créé au Caire après la fermeture du centre de contact sous-régional à Beyrouth en 2008. Le centre régional de services du Caire étant relativement nouveau, ses effectifs ne sont pas encore au complet.

40. Les centres régionaux de services coopèrent toujours étroitement avec les bureaux du siège chargés des grandes orientations et de la gestion. Le Bureau des politiques de développement a appuyé l'adoption de l'approche fondée sur les pratiques dans les centres régionaux de services et les conseillers du Fonds pour l'environnement mondial ont aussi été affectés dans les centres. Quant au Bureau de la prévention des crises et du relèvement, il a déployé des équipes d'experts techniques dans les centres. Le Groupe spécial pour la coopération Sud-Sud a affecté deux conseillers à Bangkok et Johannesburg.

41. Selon le plan stratégique en cours, le PNUD doit « rapprocher l'appui offert en matière de politique générale et régionale et de conseils de ceux qui en ont besoin sur le terrain, et [...] mieux adapter ces services aux besoins des pays » (voir DP/2007/43/Rev.1). En 2008, l'Administrateur a envoyé une note interne accompagnée d'un document sur l'alignement fonctionnel des centres régionaux de services et les arrangements à prendre concernant l'application des projets, qui faisait le point de l'expérience acquise et offrait un cadre de travail pour de futures réformes. Ce document revenait sur la portée, les fonctions générales, la structure de base, les responsabilités et le mode de financement des centres régionaux de services, qui devaient permettre à l'Organisation des Nations Unies d'atteindre plus facilement les résultats escomptés en matière de coordination des activités, de développement et de gestion.

42. L'Administrateur a souligné que le PNUD resterait une organisation à double assise. Dans le document sur l'alignement fonctionnel, il était clairement indiqué que les centres régionaux de services relevaient du bureau régional. La configuration de chaque centre serait déterminée en fonction des besoins régionaux et des accords institutionnels entre le bureau régional et le bureau du siège compétent. L'application des directives énoncées dans ce document a été diversement ressentie d'une région à l'autre. Les programmes régionaux pour l'Asie et le Pacifique et l'Europe et la CEI sont gérés par les seuls centres. Les programmes régionaux pour l'Afrique, les États arabes et l'Amérique latine et les Caraïbes le sont en revanche en partie depuis le siège.

43. Le poste de chef de centre régional de services a été reclassé en poste de directeur régional adjoint en 2008, de sorte qu'un poste supplémentaire de directeur adjoint a été créé dans chaque bureau. Les membres du personnel des centres relèvent donc désormais en principe des chefs des centres mais ils restent en fait sujets à une gestion matricielle et demeurent placés sous la double tutelle hiérarchique du Bureau des politiques de développement et des chefs de centres.

44. Les effectifs des centres régionaux de services ont considérablement augmenté ces trois dernières années. D'après les résultats d'une étude effectuée en 2010 sur ces effectifs entre 2007 et 2009, les centres comptaient à la fin de 2009 541 administrateurs sous contrat à durée déterminée. Il n'existe pas de dispositif unique de suivi des services offerts pour tous les centres. Certains d'entre eux ont

bien adopté des mécanismes de suivi, mais ceux-ci ne partagent pas les mêmes caractéristiques et ne permettent pas de collecter le même type de données.

45. Le financement des centres régionaux de services a été assuré de manières différentes pendant la période considérée. Les fonds nécessaires au financement des postes proviennent du budget administratif du PNUD et des ressources disponibles au titre du programme mondial et des programmes régionaux, ainsi que des fonds extrabudgétaires. Les modes de financement varient d'une région à l'autre. On a institué le principe du recouvrement des dépenses en ce qui concerne l'offre de services consultatifs, avec des taux universels pour ce qui est des dépenses opérationnelles. Le document sur l'alignement fonctionnel prévoyait que l'intégralité du coût des services consultatifs fasse l'objet d'un recouvrement, mais aucun mécanisme de marché n'a été mis en place.

III. Observations

Contribution aux résultats des efforts de développement

46. **Le PNUD a examiné les préoccupations et problèmes transfrontières critiques communs à plusieurs pays.** Il a préconisé avec succès et encouragé l'adoption de solutions régionales ou sous-régionales aux problèmes communs de développement. Des questions comme la traite des êtres humains et les défis écologiques concernent souvent plusieurs pays. En Asie centrale, par exemple, le changement climatique a aggravé les problèmes liés à la dégradation de l'environnement et entraîné une grave détérioration des écosystèmes. Face à cette situation, le PNUD a joué un rôle central en soutenant la mise en œuvre d'un plan d'action régional pour l'environnement qui visait à promouvoir le dialogue au niveau régional sur les liens entre l'environnement et la pauvreté, et à encourager une gestion efficace des ressources naturelles transfrontières.

47. **L'approche régionale du PNUD a permis aux pays d'établir un dialogue et de coopérer dans de nouveaux domaines.** Il ressort d'évaluations récentes qu'il a joué un rôle proactif en soulevant, au niveau régional, des questions de développement comme la corruption, l'égalité des sexes, le VIH/sida et les droits de l'homme, qui, pour diverses raisons propres à chaque pays, auraient été difficiles à traiter dans le contexte des différents programmes de pays. Un bon exemple est le Programme régional de lutte contre le VIH/sida dans les États arabes (HARPAS) qui a appelé l'attention sur le rôle des femmes dans le développement et sur les politiques et stratégies visant à prévenir la propagation du VIH/sida.

48. **Par le biais de son engagement à long terme au niveau des pays, le PNUD est en mesure d'offrir une perspective originale qui en fait un partenaire attrayant au niveau régional.** Sa forte présence au niveau des pays et sa collaboration étroite avec les gouvernements constituent un facteur important facilitant l'élaboration et la mise en œuvre des activités régionales. Le Programme est présent depuis des décennies et a établi d'étroites relations de travail avec les gouvernements, la société civile et les partenaires de développement. Il a continué à jouer un rôle primordial dans la coordination des activités du système des Nations Unies au niveau des pays et occupé une position centrale lui permettant de soulever les nombreuses questions de développement énoncées dans la Charte des Nations Unies. Le rôle joué par les rapports régionaux sur le développement humain

concernant l'examen des défis régionaux du développement suivant une approche centrée sur l'être humain a été apprécié et salué dans la plupart des régions.

49. En centrant son attention sur les sous-régions dans le cadre des programmes régionaux, le PNUD a renforcé son utilité. Une stratégie visant à renforcer la pertinence des approches à caractère régional a consisté à concentrer l'attention sur des sous-régions ayant des préoccupations communes, comme les petits États insulaires en développement des Caraïbes et du Pacifique. En Europe et dans la CEI, des pôles de dimension plus petite émergent également; on mentionnera à ce sujet le bureau établi à Almaty chargé principalement de coordonner l'initiative relative aux ressources hydriques en Asie centrale. L'existence de bureaux multinationaux dans les sous-régions des Caraïbes et du Pacifique – Barbade, Fidji et Samoa – chargés à la fois de programmes de pays et de programmes régionaux constituait une autre approche.

50. Les arrangements actuels du PNUD en matière de programmation régionale ne favorisent pas la coopération interrégionale. Les programmes régionaux n'ont pas établi de relations satisfaisantes avec les nouveaux groupes de pays traitant de problèmes d'envergure mondiale à partir de perspectives Sud-Sud innovantes, comme le groupe de pays réunissant l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud (IBAS) ou les BRIC (Brésil, Fédération de Russie, Inde et Chine). Une coopération Sud-Sud entre différentes régions permettrait sans doute de transférer des enseignements tirés de l'expérience et d'augmenter l'efficacité du soutien à l'obtention de résultats concernant les efforts de développement. Si plusieurs initiatives appuyaient le développement des échanges de connaissances Sud-Sud, le dialogue sur les grandes conférences intergouvernementales mettant l'accent sur l'intégration de la coopération Sud-Sud, et le suivi de leurs travaux, ne bénéficiait d'une attention comparable.

51. La pertinence des programmes régionaux du PNUD est limitée par l'insuffisance des consultations au niveau des pays et le contrôle des bureaux de pays. Les programmes régionaux initiaux semblent avoir résulté de consultations approfondies avec les pays dans le cadre de certaines régions mais, par la suite, la question de la prise en main des programmes par les pays a perdu de son importance. Compte tenu des recommandations des évaluations des cadres de coopération régionale antérieurs, les consultations avec les pays bénéficiaires de programmes régionaux se sont améliorées en ce qui concerne l'élaboration de ces programmes. Leur utilité est entravée par la limitation de la coordination et des synergies entre les programmes régionaux et les programmes de pays, et par le fait que les gouvernements nationaux et les bureaux de pays ne savent pas comment accéder aux programmes régionaux ou les compléter.

52. Les critères permettant de déterminer la période à laquelle il faudrait recourir à la programmation régionale comme modalité appropriée pour traiter les questions de développement n'ont pas été mis au point au niveau de l'organisation. Le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique a élaboré des « critères de régionalité » mais les autres bureaux n'appliquent pas une série cohérente de critères afin de déterminer ce qui constitue une approche régionale par rapport à une approche nationale. Certaines questions, comme les droits de l'homme, ont été traitées principalement par les bureaux de pays au niveau national mais auraient pu l'être plus utilement dans le cadre d'une approche régionale. Inversement, certaines questions traitées par les programmes régionaux ne

requéraient pas nécessairement une solution ou une approche régionale. Les résultats escomptés aux niveaux régional et national sont étroitement liés et imbriqués les uns dans les autres.

53. Il existe de nombreux exemples où les programmes et projets régionaux du PNUD ont apporté une contribution importante à la coopération régionale et sous-régionale sur des questions d'intérêt commun. Le Programme a préconisé et activement appuyé diverses initiatives de coopération régionale, sous-régionale ou multinationale dont un grand nombre ont donné des résultats tangibles. Il a, par exemple, coopéré avec l'Union africaine afin de l'aider à élaborer son plan stratégique. On mentionnera comme exemple de sa contribution à l'obtention de résultats communs, l'élaboration du Cadre de coopération du bassin du Nil dans la région arabe, appuyée par le financement d'études techniques et la promotion du dialogue intergouvernemental ultérieur.

54. Les rapports régionaux sur le développement humain ont contribué à faire mieux prendre conscience des questions de développement suivant une perspective centrée sur l'être humain dans les différentes régions. Par exemple, l'évaluation du Cadre de coopération régionale pour les États arabes (2006-2007) a noté que le Rapport arabe sur le développement humain jouait un rôle important en matière de promotion et de sensibilisation dans la région. Les rapports sous-régionaux sur le développement humain abordaient également deux problèmes de développement critiques, à savoir la sécurité des citoyens en Amérique centrale et les jeunes et l'emploi dans le MERCOSUR (Marché commun du Sud). Le PNUD pourrait utiliser plus efficacement le cadre conceptuel mis au point par les rapports régionaux sur le développement humain afin de renforcer la contribution des programmes régionaux.

55. Le PNUD a appliqué avec succès une approche régionale afin de traiter les problèmes communs auxquels sont confrontés les pays, mais l'avantage comparatif consistant à examiner les problèmes nationaux par le biais d'initiatives régionales est rarement évident. De nombreux programmes et projets régionaux portent sur des questions d'intérêt commun pour certains pays bénéficiant de programmes, ou pour la plupart d'entre eux, dans une région donnée. En conséquence, de nombreux résultats en matière de développement définis au niveau régional sont très proches de ceux définis au niveau national. Il existe de nombreux exemples de la manière dont les programmes régionaux et les conseillers régionaux en matière de politique générale ont contribué à l'obtention de résultats en matière de développement au niveau national. Toutefois, dans de nombreux cas, on ne peut déterminer clairement si cet appui fourni par le biais de modalités d'exécution et de financements régionaux présente un avantage par rapport aux approches axées sur les pays ou ne constitue qu'un mécanisme supplémentaire permettant de fournir un appui au pays de programme.

56. La prise en main nationale joue un rôle primordial dans l'efficacité et la viabilité des initiatives multinationales mais cet aspect n'a pas reçu suffisamment d'attention dans les programmes régionaux du PNUD. Les efforts du Programme visant à assurer la prise en main de projets régionaux par les gouvernements varient considérablement. Si, dans certains cas beaucoup de temps et d'énergie sont consacrés aux processus consultatifs, dans d'autres, la consultation est limitée. Par exemple, bien que la planification préalable aux catastrophes naturelles ait été identifiée comme un problème majeur en Europe et dans la CEI, le

projet régional exécuté au Kirghizistan, en Ouzbékistan et au Tadjikistan n'a pas pris en compte les efforts déjà déployés en matière de réduction des risques au niveau des pays.

57. L'action et la présence régionales du PNUD ont eu un impact limité sur le renforcement de la coopération Sud-Sud. On citera quelques exemples de ce type de coopération dans le cadre des programmes régionaux. Le programme régional sur la gestion des ressources hydriques dans les États arabes contient un élément fort de coopération Sud-Sud sur le transfert de compétences et le renforcement des capacités. S'il existe des initiatives attestant un appui continu, les contributions ont principalement consisté à organiser des ateliers et des échanges, et à créer des réseaux.

Contribution à la réalisation des objectifs fixés par le Programme

58. Étant donné qu'on ne peut renforcer tous les bureaux de pays, la fourniture de services d'appui technique par les centres de services régionaux s'est avérée être une option utile et appropriée. L'arrangement régional en matière d'assistance présente plusieurs avantages évidents, dont la proximité géographique des bureaux de pays, la réduction des frais de transport par rapport au siège, le même fuseau horaire et la même langue. Dans le cas des centres de services régionaux de Bratislava et Bangkok établis de longue date, les avantages sont importants. Les conseillers régionaux consacrent un temps considérable à aider les bureaux de pays pour la mise au point des descriptifs de projet assurance qualité, l'identification des experts régionaux ou l'appui à la mobilisation de ressources. Le degré de satisfaction générale des bureaux de pays bénéficiant de l'appui technique fourni par les centres de services régionaux est très élevé. L'action du PNUD a notamment été saluée dans le domaine de l'environnement et du développement durable, ce qui s'explique peut-être par la prévalence des compétences financées par le Fonds pour l'environnement mondial au niveau régional.

59. Si la demande de services augmente, les moyens permettant de répondre à ce besoin sont limités, même pour les centres de services régionaux qui disposent de tout le personnel nécessaire. Les faiblesses structurelles résultent du fait que le personnel doit exécuter des tâches qui ne lui conviennent pas, d'une répartition inégale du travail entre les conseillers, du taux élevé de renouvellement du personnel et, en conséquence, d'une qualité d'appui inégale. Pour remédier à cette situation, les centres de services régionaux ont établi des listes de consultants régionaux afin de répondre aux demandes des pays, qui ont facilité l'échange de compétences techniques. Dans certains cas, les consultants ont déjà travaillé avec le PNUD et peuvent apporter la perspective du développement humain mais c'était plus l'exception que la règle. Les services d'appui de bonne qualité sont très demandés, notamment par les bureaux de pays dotés de capacités limitées. Du fait que la demande n'est pas satisfaite et que les ressources sont limitées, la situation est intenable.

60. La création de centres de services régionaux a contribué à améliorer la collaboration intersectorielle, bien que des contraintes institutionnelles limitent la coopération à travers les domaines d'intervention. Les évaluations du PNUD, au niveau des pays, et aux niveaux régional et mondial, ont systématiquement mis

l'accent sur la difficulté de surmonter les distorsions sectorielles. Afin de lutter contre une tendance à travailler en vase clos, les centres de services régionaux ont mis en place des mesures comprenant l'installation dans des locaux communs des groupes d'activité ou groupes thématiques, l'élaboration de plans de travail communs, la mise en place d'unités communes chargées de la gestion des connaissances et l'organisation de missions conjointes dans les bureaux de pays. Toutefois, dans de nombreux cas, la collaboration intersectorielle insuffisante peut être imputée à la faiblesse des incitations et des arrangements institutionnels, et à des mécanismes d'application qui ne facilitent pas les interactions et la coordination.

61. La gestion des savoirs s'est améliorée à la suite de l'action et de la présence du PNUD au niveau régional mais ne tire pas pleinement avantage des possibilités de partage des connaissances aux niveaux interrégional ou de l'ensemble de l'organisation. Les centres de services régionaux sont devenus plus proactifs dans leur approche de la collecte, de la codification et de l'échange de connaissances en testant le « marché » parmi les diverses parties prenantes. Malgré les efforts déployés pour générer, codifier et diffuser les connaissances, de nombreux bureaux de pays comptaient sur les centres de services régionaux pour fournir davantage d'informations sur ce qui constituait les pratiques optimales dans d'autres bureaux de pays, d'autres régions et d'autres organismes des Nations Unies. La gestion des connaissances s'est améliorée au sein des régions mais cela n'était pas toujours le cas entre les régions et avec le siège.

62. Les membres des organismes des Nations Unies collaborent principalement au niveau des projets régionaux mais de manière insuffisante au niveau des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement. Un examen de plans-cadres choisis de manière aléatoire à travers les cinq régions montre que les questions transfrontières ou multinationales sont très rarement abordées. Le plan-cadre pour l'Égypte, par exemple, ne traite une question transfrontière qu'une seule fois, concernant le dialogue transfrontière et la coopération régionale sur la gestion des ressources partagées. De même, le plan-cadre pour la République-Unie de Tanzanie ne mentionne qu'une fois les besoins régionaux, dans le but de renforcer la capacité nationale de participer aux négociations commerciales régionales.

63. La présence régionale du PNUD contribue dans une certaine mesure à la coordination des organismes des Nations Unies au niveau des équipes de directeurs régionaux. L'une des fonctions explicites des centres de services régionaux consiste à apporter un soutien à ces équipes. Le fait qu'un directeur régional adjoint dirigeant le centre de services régionaux occupe un poste de la même classe que les directeurs régionaux d'autres organismes des Nations Unies facilite la poursuite du dialogue. Des groupes de travail des Nations Unies ont été mis en place dans les régions afin de s'attaquer aux défis régionaux, comme la protection sociale des groupes défavorisés, la planification préalable aux catastrophes, la violence à l'encontre des femmes, la nutrition et la sécurité alimentaire ou la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Les centres de services régionaux fournissent un appui au processus du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et à l'évaluation des coordonnateurs résidents. Toutefois, la capacité dont ils disposent pour soutenir les **équipes de directeurs régionaux** est limitée.

64. **La coordination est affectée par le fait que les centres de services régionaux ne partagent pas toujours les locaux des centres d'autres organismes des Nations Unies.** Le PNUD n'a pas mis en place les mécanismes qui permettraient de remédier à cette situation, laquelle échappe souvent à son contrôle. Les directeurs régionaux des autres organismes des Nations Unies estimaient que la présence de directeurs régionaux du PNUD à New York limitait le fonctionnement des **équipes de directeurs régionaux** qu'ils dirigent. Dans le cas de l'Asie et du Pacifique, cela contribuait également à compliquer le règlement du problème des chevauchements et de la concurrence dans la répartition des tâches entre les équipes de **directeurs régionaux** et le mécanisme de coordination régional. Dans d'autres régions, la coordination serait plus fluide et l'appui et la collaboration reçus des directeurs régionaux adjoints du Programme ont été appréciés.

65. **Le PNUD a constitué des partenariats dans toutes les régions.** Un élément clef de son partenariat avec l'ASEAN a consisté à aider les nouveaux pays membres dans leurs efforts de développement et d'intégration régionale afin de réduire les disparités entre le Cambodge, la République démocratique populaire lao, le Myanmar, le Viet Nam et les autres pays membres de l'ASEAN. Le partenariat avec l'Union africaine, qui traitait les problèmes transfrontières requérant une action conjointe, a donné des résultats positifs; on mentionnera notamment le nombre accru de ratifications des instruments relatifs aux droits de l'homme par les États africains, la création d'un observatoire pour les droits des femmes et l'appui à plusieurs programmes de gouvernance. Dans le cadre du programme régional du Bureau régional pour les États arabes, ont été établis des partenariats avec des gouvernements, des organisations non gouvernementales et des institutions universitaires et politiques.

66. **Le potentiel de mobilisation de ressources au niveau régional n'a pas été pleinement exploité dans certaines régions.** Globalement, le ratio ressources ordinaires du PNUD/autres ressources est de 1:6, tandis que pour les programmes régionaux en 2009 il s'établissait entre 1:1 et 1:3. La mobilisation de ressources devient encore plus urgente lorsque les ressources ordinaires servent à financer la dotation en effectifs des centres de services régionaux. Il existe de nombreuses possibilités de mobilisation de ressources aux fins de la coopération régionale. Le financement des activités régionales peut être une option intéressante incitant les donateurs à maintenir leurs activités dans une région. Malgré les possibilités de bonne adéquation, ces relations ne se sont pas systématiquement matérialisées dans toutes les régions.

67. **La présence régionale croissante du PNUD et sa connaissance du développement dans les régions n'ont pas été mises à profit pour définir le positionnement d'ensemble de l'organisation.** Les centres de services régionaux n'accordent pas systématiquement la priorité à la codification des enseignements tirés de l'expérience et des connaissances provenant des régions aux fins de l'élaboration de la politique générale de l'organisation. En l'absence de filtrage des connaissances au siège, il est devenu nécessaire de mettre en place d'autres arrangements concernant l'élaboration des politiques et stratégies du siège. Cela limite la contribution que les centres de services régionaux peuvent apporter à la gestion interrégionale des connaissances et au positionnement d'ensemble de l'organisation.

Efficiences

68. **La gestion efficace des programmes régionaux est limitée par le manque de précisions concernant la programmation régionale et l'insuffisance d'informations sur les ressources et les résultats.** Les directives du PNUD en matière de programmation, tout en étant très détaillées pour les programmes de pays, ont un caractère général en ce qui concerne les programmes régionaux. Les directives actuelles soulignent les différences avec la programmation de pays et ne mentionnent pas la spécificité de la programmation régionale, y compris le processus consultatif, les critères de régionalité, les arrangements en matière de gestion et le processus d'examen. Des rapports annuels axés sur les résultats n'ont été établis pour les programmes régionaux que relativement récemment et sont également répartis entre les divers groupes d'exécution. Il n'est pas facile d'obtenir des informations financières concernant les programmes régionaux d'Atlas ou d'autres sources.

69. **Certains programmes régionaux du PNUD se sont révélés être des moyens efficaces pour fournir des biens collectifs régionaux et établir une collaboration sur les questions transfrontières communes; toutefois, le manque de fonds et l'absence de coordination, de même que la mise en œuvre inadéquate, ont réduit l'efficacité globale.** Dans certains cas, la modalité du programme régional semble avoir abouti à l'exécution efficace d'activités, notamment lorsqu'il était possible de réaliser des économies d'échelle dans une sous-région. Des initiatives lancées dans les sous-régions du Pacifique et de l'Asie centrale ont permis de fournir des services d'appui technique à des sites de projet très dispersés de manière plus efficace qu'une approche axée sur un pays particulier n'aurait pu le faire. L'efficacité des programmes régionaux est souvent entravée par des retards importants dans le déblocage de fonds aux bénéficiaires, la dispersion excessive des ressources et un contrôle insuffisant.

70. **Les centres de services régionaux se trouvent à différents stades de développement, et ont des capacités et des niveaux d'efficacité divers.** Il est difficile de procéder à une analyse coût-efficacité de ces centres car il n'existe pas de références et de critères précis pour les produits au niveau régional. Sur le plan opérationnel, les services partagés avec les centres de services régionaux et les bureaux de pays du PNUD dans plusieurs lieux, comme Bangkok et Bratislava, fonctionnaient bien et sont maintenant testés à Dakar. L'efficacité des centres de services régionaux est affectée par la combinaison des responsabilités en matière de gestion des projets et d'appui consultatif, étant donné que les compétences requises diffèrent.

71. **Le recouvrement des coûts pour les services consultatifs n'a pas été effectué de manière efficace.** Le document relatif à l'alignement fonctionnel indique qu'il faudrait établir un mécanisme de recouvrement des coûts pour les services fournis par les centres de services régionaux mais un mécanisme de marché n'a pas été mis en place de manière uniforme. Le centre de services régional de Bratislava a joué un rôle de premier plan dans les stratégies de recouvrement des coûts. Même avec un suivi approprié de la demande, l'allocation des services n'est peut-être pas la plus efficace et la plus adéquate. Toute mesure portant sur le recouvrement des coûts devra mettre en place un réseau de sécurité pour les bureaux de pays dont le budget est limité.

72. **Le PNUD n'a pas rationalisé les fonctions et les ressources à l'échelle de l'organisation pour tenir compte de la création de centres de services régionaux.** Avec quelques réallocations mineures, il a pour l'essentiel engagé le processus consistant à créer des centres de services régionaux sans démanteler ni réduire les structures existantes au siège, bien que les effectifs de certaines unités aient pu diminuer. En conséquence, on note des chevauchements de fonctions entre le siège, les centres de services régionaux et les bureaux de pays. Par ailleurs, les bureaux de pays sollicitent simultanément un appui de plusieurs entités au siège. Il est évident que la répartition des tâches entre les bureaux régionaux et les unités de politique générale au siège fournissant un appui aux bureaux de pays n'a pas été modifiée de manière à éviter les doubles emplois.

73. **On note des lacunes dans les directives générales, y compris le document relatif à l'alignement fonctionnel, rendant impossible la mise en place d'une série commune de principes de base pour la présence régionale et les outils institutionnels tout en permettant une adaptation aux différents contextes régionaux.** Différentes approches ont été adoptées concernant la mise en œuvre des arrangements institutionnels dans les régions et entre les bureaux de l'organisation, avec certains succès notables : la détermination des fonctions de contrôle et d'appui entre les centres de services régionaux et les bureaux régionaux du siège n'a pas été la même dans toutes les régions. En l'absence de directives précises et de coopération, ces centres ont investi – et risquent de continuer à investir – dans la mise au point d'outils, comme les mécanismes de suivi des services utilisés par trois centres de services régionaux.

IV. Conclusions

Conclusion 1

Malgré le caractère limité de leurs ressources, les programmes régionaux du PNUD ont de longue date apporté une contribution importante aux résultats en matière de développement, encourageant la coopération entre les pays en vue de mettre en place des institutions régionales et nationales, et traitant les problèmes transfrontières et défis communs

74. Les programmes régionaux fournissent un appui au développement sur de nombreuses questions à travers des régions entières, leurs ressources représentant moins de 7 % du montant total des ressources ordinaires du PNUD en 2008-2009. Le Programme a depuis longtemps établi des relations avec les institutions régionales les plus importantes, par exemple avec l'ASEAN, la Communauté des Caraïbes, la Ligue des États arabes et le NEPAD. L'établissement de près de 40 rapports régionaux sur le développement humain est un domaine où ils ont considérablement fait évoluer le débat sur le développement dans des domaines clés. Lorsque les pays étaient confrontés à des problèmes communs, les programmes régionaux du PNUD les ont rassemblés afin qu'ils tirent les enseignements des expériences des autres, mettant souvent en place des réseaux dans ce contexte. Dans ces cas, les résultats de l'approche régionale sont donc plus importants que la somme des résultats d'interventions nationales séparées.

Conclusion 2

Dans toutes les régions, la contribution aux résultats a été affectée par la fragmentation des programmes régionaux, l'insuffisance des liens avec les programmes nationaux et des délais qui n'ont pas pris en compte la nécessité de renforcer les capacités à long terme

75. Bien qu'il existe de nombreux exemples de succès, les interventions dans le cadre des programmes régionaux sont souvent trop dispersées, mal coordonnées et comportent parfois des chevauchements. Les cycles de planification des programmes régionaux sont nécessairement différents de nombreux programmes de pays, rendant souvent l'intégration difficile. Il y a des cas où les programmes régionaux financent des interventions dans un seul pays ne présentant aucun intérêt pour d'autres pays. Certains projets multinationaux n'ont pas fourni l'apport additionnel requis à un groupe d'interventions nationales en ce qui concerne la mise en place de réseaux et le partage des connaissances. Les matrices de résultats et le suivi des résultats étaient généralement faibles, reflétant souvent un manque de concentration.

Conclusion 3

Si des consultations sur la programmation régionale avec les pays et organisations partenaires ont effectivement lieu, l'absence de cadre systématique permettant d'évaluer la demande et de cerner les possibilités limite l'innovation et la pertinence

76. Les consultations se sont déroulées de manière ponctuelle et ont varié en intensité et en portée au cours du temps et entre les régions. La programmation régionale est souvent déterminée par l'offre, et n'adapte pas toujours les priorités globales du PNUD aux réalités et problèmes régionaux spécifiques. En outre, il existe de bons exemples de processus consultatifs élargis comprenant les bureaux de pays, les gouvernements et les organisations intergouvernementales, mais les consultations avec la société civile au niveau régional ont été plus difficiles. L'inadéquation des mécanismes de consultation limite la pertinence de l'action du PNUD et, de ce fait, des possibilités d'intervention régionale ont été manquées, notamment dans des domaines innovants où seule une vaste consultation mettrait à jour les nouveaux besoins et défis.

Conclusion 4

Le PNUD n'a pas pu adapter ses propres stratégies de programmation et de partenariat afin de faciliter l'identification des solutions de développement entre les régions

77. Aujourd'hui, les pays se regroupent à travers les régions mais le PNUD a continué à appuyer la coopération entre les pays dans le cadre géographique des régions relevant du Programme. La connaissance au niveau régional n'a pas un impact suffisant au niveau mondial et n'est pas transférée de manière adéquate entre les régions relevant du PNUD. Au-delà de la gestion des savoirs, des possibilités d'intervention dans le cadre de programmes interrégionaux ont été manquées pour traiter à la fois les défis communs et les problèmes transfrontières entre pays voisins qui relèvent de différentes régions du PNUD.

Conclusion 5**Les centres de services régionaux offrent un espace utile pour ancrer les activités régionales et fournir un appui technique aux bureaux de pays**

78. Les centres sont à juste titre situés dans les bureaux régionaux et ont souvent joué un rôle important en appuyant la structure des activités du PNUD et en encourageant l'adoption d'approches intersectorielles réintégrées. La fourniture d'un appui technique aux bureaux de pays par les centres de services régionaux présente aussi de nombreux avantages par rapport au siège, notamment la proximité, la langue et le fuseau horaire. Le fait que le centre de services régional est dirigé par un directeur régional adjoint a accru la visibilité de l'organisation, augmenté les possibilités de relations plus étroites avec les partenaires des Nations Unies et les institutions régionales, et offert de meilleures possibilités en ce qui concerne le renforcement du positionnement du PNUD au sein d'une région. Toutefois, l'investissement dans la création de centres de services régionaux était élevé et ne s'est pas accompagné d'une importante réduction des coûts au siège. Le Programme n'a pas rationalisé les fonctions et les ressources à l'échelle de l'organisation afin de s'adapter à la création de ces centres. En même temps, il n'a pu tirer suffisamment parti des connaissances et expériences régionales en vue de renforcer son positionnement d'ensemble. Une clarté et une cohérence plus grandes sont requises en ce qui concerne les outils de gestion.

Conclusion 6**Le PNUD n'a pas encore établi de modèle d'activité explicite, global et stratégique concernant la capacité critique dans les bureaux de pays, la fourniture d'un appui technique supplémentaire à ces derniers, la gestion du programme régional, l'appui à la coordination des organismes des Nations Unies au niveau régional et l'ancrage de son positionnement d'ensemble dans la connaissance régionale**

79. L'approche du PNUD relative à la contribution aux résultats des efforts de développement et à la réalisation des objectifs fixés au niveau de l'ensemble de l'organisation au niveau régional doit être définie dans le contexte plus large d'un modèle d'activité à l'échelle de l'organisation. Les nombreuses sources de financement, y compris l'utilisation des ressources du Programme provenant des programmes mondiaux et régionaux pour les capacités internes et le chevauchement persistant des fonctions à différents niveaux organisationnels (bureaux régionaux, centres de services régionaux, Bureau des politiques de développement et Bureau de la prévention des crises et du relèvement) témoignent de l'absence d'un modèle d'activité transparent et durable. Ce n'est qu'en réexaminant ses principes fondamentaux et sa stratégie globale dans un environnement mondial en rapide évolution que le PNUD pourra déterminer le rôle plus approprié de ses interventions au niveau régional.

V. Recommandations

Recommandation 1

Le PNUD devrait définir des critères de « régionalité » pour la programmation régionale, en consultation avec les gouvernements, tenant compte des bonnes pratiques existantes, afin de déterminer le caractère approprié d'une approche régionale

80. Les critères de régionalité résulteraient d'une évaluation des actions qui sont efficaces et de celles qui ne le sont pas, des situations où il conviendrait d'adopter une approche régionale ou sous-régionale, de la détermination de la valeur ajoutée d'une telle approche et d'une analyse des raisons pour lesquelles les pays coopèrent et des modalités de leur coopération. Le débat sur la mise au point de ces critères devrait être large et associer les gouvernements partenaires et les pays donateurs. Une bonne connaissance de la pertinence de l'approche régionale pourrait jouer un rôle primordial en ce qui concerne le positionnement du PNUD dans le contexte de situations où les ressources sont limitées.

Recommandation 2

Le PNUD devrait mettre en place un cadre rationnel en vue d'instaurer un partenariat plus large et approfondi qui facilitera la consultation systématique afin de lui assurer une pertinence durable aux niveaux régional et interrégional

81. Les partenariats élargis qui relèveraient du cadre comprendraient les organisations régionales compétentes, des gouvernements nationaux et des représentants de la société civile, ainsi que des organismes des Nations Unies, notamment les commissions régionales. Le cadre et les consultations ultérieures garantiraient que le PNUD est positionné de manière appropriée dans l'espace régional, afin d'ajouter une valeur en matière de développement, et est en mesure d'identifier les possibilités de nouvelles coopérations régionales et interrégionales.

Recommandation 3

Le PNUD devrait promouvoir une culture institutionnelle encourageant la prise en compte des enseignements de l'expérience au niveau interrégional et la collaboration en matière de programmes, et assurant l'utilisation de connaissances ancrées dans la région à travers l'organisation

82. Les régions définies par le PNUD ne devraient pas se refermer sur elles-mêmes en ce qui concerne les programmes et le partage du savoir. Les pays confrontés à des défis communs et à des problèmes transfrontières ne sont pas toujours situés dans la même région et, dans ce cas, le PNUD doit faciliter la coopération interrégionale. L'échange de connaissances à l'échelle interrégionale doit être encouragé par le recours à des incitations appropriées qui renforceraient les efforts de gestion des connaissances du PNUD au niveau mondial. Il faudrait aussi élaborer des incitations afin d'encourager l'intégration des connaissances et expériences régionales dans la planification stratégique du PNUD, ses activités de plaidoyer et ses conseils d'orientation.

Recommandation 4

Pour accroître l'efficacité et développer les capacités, le PNUD devrait établir la gestion des programmes et projets régionaux dans un lieu approprié de la région ou sous-région

83. Les cinq programmes régionaux devraient être gérés par le centre de services régional où ils pourraient bénéficier de la dynamique régionale et tirer parti des capacités régionales. Les projets régionaux devraient être exécutés à proximité des bénéficiaires, où ils pourraient mieux tenir compte de l'évolution des contextes et utiliser plus efficacement les capacités régionales. Si possible, il faudrait associer les institutions régionales, le représentant résident dans le pays hôte faisant fonction de représentant principal du projet. Lorsque les projets sont exécutés avec le centre de services régional, ils devraient être dotés de capacités de gestion spécialisées.

Recommandation 5

Le PNUD devrait optimiser l'utilisation de ressources ordinaires allouées aux programmes régionaux pour les interventions contribuant directement aux résultats des efforts de développement et réduire au minimum leur utilisation pour les résultats internes de l'organisation

84. Les ressources ordinaires devraient servir à ajouter une valeur directe au développement par allocation aux projets régionaux ou aux conseils d'orientation apportant une contribution manifeste et tangible aux résultats en matière de développement. L'utilisation des ressources ordinaires pour financer l'appui à la fonction de gestion de projets des bureaux de pays devrait être réduite au minimum. L'appui technique fourni aux bureaux de pays pour leur permettre d'exécuter ces tâches quotidiennes devrait être financé par prélèvement sur le budget de gestion, éventuellement par le biais d'une nouvelle décentralisation de la capacité d'appui du siège vers les centres de services régionaux et, le cas échéant, de ces centres vers les bureaux de pays.

Recommandation 6

Le PNUD devrait maintenir le système des centres de services régionaux sous l'autorité des bureaux régionaux

85. Si la composition des effectifs et le portefeuille d'activités et de services peuvent varier selon le contexte régional et les demandes, des efforts sont requis pour normaliser les outils et approches de gestion y compris ceux relatifs au contrôle de la contribution, de la pertinence et de l'efficacité de l'arrangement portant sur les centres de services régionaux. Les centres doivent renforcer leurs réseaux et veiller à tirer parti du savoir mondial et à y contribuer. Ils devraient être dirigés par au moins un directeur régional adjoint. Il faudrait mettre un terme à la pratique de la double structure hiérarchique, y compris pour les dirigeants chargés des activités, dans les centres de services régionaux. Tous les personnels devraient suivre une voie hiérarchique unique dans le centre de services régional, tout en étant chargés d'établir un lien avec le savoir mondial et d'y contribuer.

Recommandation 7

Le PNUD devrait établir un modèle d'activité stratégique à tous les niveaux, mondial, régional et des pays; allouer des fonds et des ressources humaines de manière durable et transparente, veiller à ce que les fonctions et services ne se chevauchent pas; et faciliter l'implantation des capacités dans le lieu le plus approprié

86. Le PNUD devrait reconnaître qu'afin de renforcer les résultats de son action et de sa présence au niveau régional, il ne peut centrer son attention uniquement sur la programmation régionale et les arrangements institutionnels. Le modèle d'activité doit donc être global et traiter la programmation et les structures institutionnelles dans l'ensemble de l'organisation et à tous les niveaux. Il devrait prendre en compte les liens entre la programmation de pays et aux niveaux régional et mondial, et les résultats. Le Programme devrait accorder la priorité à la création d'une capacité critique pour les bureaux de pays, qui devrait être identifiée et mise en place. En ce qui concerne l'élaboration de modèles pour l'appui technique supplémentaire aux bureaux de pays, le PNUD peut s'inspirer des approches qui ont donné de bons résultats, y compris celle du Fonds pour l'environnement mondial qui finance des compétences techniques spécialisées dans la région, lesquelles contribuent aussi à promouvoir les initiatives de l'organisation. Le modèle devrait renforcer les approches intersectorielles et interrégionales du développement humain et les partenariats des Nations Unies au niveau des pays et au niveau régional. Le modèle d'activité du PNUD doit également protéger et accroître dans la mesure du possible le financement des programmes régionaux, afin qu'ils puissent maintenir et augmenter leur contribution aux résultats des efforts de développement et être en mesure de faire face aux nouveaux défis.