

**PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT**

**RAPPORT SUR L'ÉVALUATION DES RESSOURCES  
COMPLÉMENTAIRES DU PNUD**

## TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS .....	4
RÉSUMÉ .....	5
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS .....	20
1. INTRODUCTION.....	21
1.1 Objet et portée de l'étude.....	21
1.2 Méthode d'ensemble.....	22
1.3 Collecte et analyse des données.....	23
2. CADRE D'ANALYSE .....	24
2.1 La transformation du PNUD.....	24
2.2 L'aide internationale au développement : un marché en évolution.....	25
2.3 Les problèmes que pose pour le PNUD la croissance des ressources complémentaires .....	25
3. LES RESSOURCES DE BASE ET LES RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES – FAITS ET TENDANCES .....	27
4. ADÉQUATION DES RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES AU MANDAT DU PNUD.....	31
5. LE RÔLE DES RESSOURCES DE BASE ET LEUR RAPPORT AVEC LES RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES .....	40
6. MOBILISATION DES RESSOURCES – REPRODUCTION DES EXPÉRIENCES RÉUSSIES.....	43
7. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS .....	52
7.1 Capacités nationales.....	52
7.2 Capacités du PNUD.....	54
7.3 Capacité de recouvrement des coûts.....	60
8. QUESTIONS NOUVELLES POUR LE PNUD.....	66
9. RECOMMANDATIONS.....	68
9.1 Renforcer les liens entre ressources de base et ressources complémentaires ...	68
9.2 Corriger le déséquilibre entre ressources de base et ressources complémentaires .....	68
9.3 Réexaminer le rapport entre ressources de base et ressources complémentaires .....	69
9.4 Aborder la mobilisation des ressources de manière différenciée .....	69
9.5 Adapter des systèmes afin d'accroître l'efficacité et la responsabilité du PNUD .....	70

ANNEXE A.....	72
Évaluation du mandat du PNUD concernant les ressources complémentaires	
I. Contexte.....	72
II. Objet .....	73
III. Questions visées par l'évaluation .....	73
IV. Méthode .....	75
V. Composition de l'équipe.....	76
VI. Calendrier .....	76
VII. Gestion.....	76
 ANNEXE B.....	 77
Décision 98/2 du Conseil d'administration	
 ANNEXE C.....	 79
LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES	
 ANNEXE D.....	 88
Aspects financiers	
Méthode d'analyse .....	88
Tendances de l'utilisation des ressources complémentaires .....	88
Principales sources de fonds complémentaires et tendances .....	89
Répartition régionale et sources de fonds complémentaires .....	90
Sources de financement par des ressources complémentaires .....	91
Sources des fonds pour les pays visités.....	98
Importance des différents thèmes et source de fonds, par région .....	101
Problèmes liés aux données .....	103
Récapitulation .....	103
 ANNEXE E.....	 104
LISTE DES DOCUMENTS EXAMINÉS	

## AVANT-PROPOS

Le PNUD a bien changé depuis que le Conseil d'administration a demandé l'évaluation des ressources complémentaires du Programme dans sa décision 98/2. Afin de tenir compte de cette évolution et d'en prévoir la poursuite, l'évaluation a été menée de manière prospective, en prenant en considération la manière dont le PNUD et le cadre dans lequel il évolue sont en train de changer. Depuis le début des années 90, le contexte de l'aide internationale au développement a vu s'effacer l'aide en tant que droit pour céder la place à la priorité aux résultats et à l'efficacité. Ce changement touche non seulement les ressources de base, mais aussi les ressources complémentaires du PNUD, si bien que l'organisation subit des pressions afin d'apporter la preuve de son efficacité et prouver ses résultats.

Le plus important de ces changements est l'évolution subie par le PNUD avec l'introduction de la gestion axée sur les résultats, le Plan de financement pluriannuel, le cadre de résultats stratégiques et la nouvelle perspective de l'Administrateur pour l'organisation. Cette perspective, définie dans les plans d'action de l'Administrateur pour 2000-2003, redéfinit l'organisation en tant que conseiller d'orientation en amont et préconise une série de réformes internes visant à accroître la capacité du PNUD de faire face aux problèmes d'un environnement en évolution en matière d'aide.

Dans ce contexte, l'évaluation des ressources complémentaires du PNUD prévoit de nouveaux problèmes pour l'organisation et jette les bases d'un dialogue futur avec son Conseil d'administration. Ces questions sont dominées par le lien entre fonds de base et fonds complémentaires ainsi que par l'approche intégrée du financement par des ressources de base et des ressources complémentaires, élaborée dans le Plan de financement pluriannuel et le cadre de résultats stratégiques. Cette méthode s'avère être la bonne formule, venant à point nommé, surtout si l'on songe aux réalités du marché de l'aide. Elle renforce la nécessité d'une adéquation concrète des ressources de base aux ressources complémentaires afin d'étayer les résultats du développement. En dehors de la complémentarité de ces deux types de ressources, l'évaluation porte sur le rôle particulier du financement par des ressources de base pour ce qui est de renforcer la capacité de l'organisation de s'acquitter de son mandat mondial en matière de développement et dégage les principales caractéristiques de l'organisation qui appellent un niveau adéquat de ressources de base. Enfin, l'évaluation examine la question des capacités, tant des capacités nationales que des propres capacités internes du PNUD, qui constituent un élément vital qui doit permettre à l'organisation d'oeuvrer efficacement dans un contexte de plus en plus compétitif.

Les recommandations formulées dans le rapport partent des éléments empiriques rassemblés par l'équipe d'évaluation et devraient inspirer le PNUD dans la définition de sa stratégie et de sa politique en matière de ressources complémentaires.

L'évaluation a largement bénéficié des apports précieux du Conseil d'administration au stade de la conception du mandat de l'équipe d'évaluation, ainsi que des cadres du PNUD au siège et dans les bureaux de pays. Ce rapport est le fruit d'une collaboration exceptionnellement étroite entre l'équipe d'évaluation – composée de Fuat Andic, Jean Ruffat et Eduardo Wiesner –, Christine Roth, chef de projet et Linda Maguire, spécialiste de l'évaluation. Que les analystes-recherche Marina Gueddes et Rosern Rwampororo, ainsi que le personnel du Bureau de l'évaluation, Anish Pradhan et Bibi Amina Khan, soient également remerciés. En outre, l'excellente qualité du travail d'édition mérite également d'être saluée.

Le Directeur du Bureau de l'évaluation du PNUD

Khalid Malik

# RÉSUMÉ

## Introduction et aperçu

Depuis 10 ans environ, les ressources complémentaires deviennent une importante source de financement des programmes du PNUD. Leur augmentation, qui va de pair avec la diminution progressive des ressources de base, a suscité un vaste débat au sein du PNUD ainsi que parmi les membres de son Conseil d'administration. Au coeur du débat figure en effet le rôle de ce financement dans l'accomplissement du mandat du PNUD par des ressources complémentaires autres que les ressources de base, en particulier dans les pays où ce financement est important et où il est lié au développement des capacités nationales. L'augmentation du financement par les ressources complémentaires met également en évidence plusieurs problèmes liés à l'organisation interne du PNUD, notamment sa capacité de mobiliser efficacement des ressources complémentaires, de fonctionner au mieux dans un climat orienté vers le marché, de coordonner son action avec celle des tiers et de concilier ses activités au niveau microéconomique avec son mandat macroéconomique.

Ces problèmes se présentent alors que le PNUD change rapidement. Ces dernières années, il a introduit la gestion axée sur les résultats, le cadre de résultats stratégiques et le plan de financement pluriannuel – dont la version 2000-2003 présente pour la première fois une conception intégrant les ressources de base et les ressources complémentaires à l'appui des résultats que le programme cherche à influencer en matière de développement. L'Administrateur a également présenté sa nouvelle conception du programme dans ses "Plans d'action de l'Administrateur pour 2000-2003 : la voie de l'avenir" (DP/2000/8). Ces nouveaux instruments, ces nouvelles stratégies sont influencés par cette progression des ressources complémentaires, et la nécessité d'en tenir compte.

Pour étudier les questions que suscite ce mode de financement, dans sa décision 98/2, le Conseil d'administration du PNUD a prié l'Administrateur de lui présenter à la session annuelle de 2001 "une évaluation, établie en consultation avec les pays bénéficiaires, les services compétents du système des Nations Unies et des membres du Conseil, de tous les aspects des activités financées par des ressources autres que les ressources de base, y compris au titre de la participation des gouvernements aux coûts, et de leur impact sur le renforcement des capacités nationales, en particulier en ce qui concerne les modalités appliquées par le Programme des Nations Unies pour le développement".

De janvier à mai 2001, une équipe de trois consultants, aidée par un chercheur-analyste, ont entrepris une évaluation. Pour fournir au PNUD et à son Conseil d'administration une analyse précise des activités du PNUD financées par des ressources complémentaires, et leur intérêt pour le mandat du programme en matière de développement, l'équipe d'évaluation était invitée à accomplir les quatre tâches suivantes :

- 1) Analyser les tendances des diverses modalités des ressources complémentaires appliquées par le PNUD et examiner les principaux problèmes rencontrés;
- 2) Mettre en évidence les enseignements dégagés de cette analyse;
- 3) Recenser les succès et les possibilités de les reproduire; et
- 4) Étudier les modalités actuelles d'exécution et de mise en oeuvre, et faire des recommandations pratiques sur leur rôle alors que le programme assume de plus en plus une fonction orientée vers la formulation des politiques.

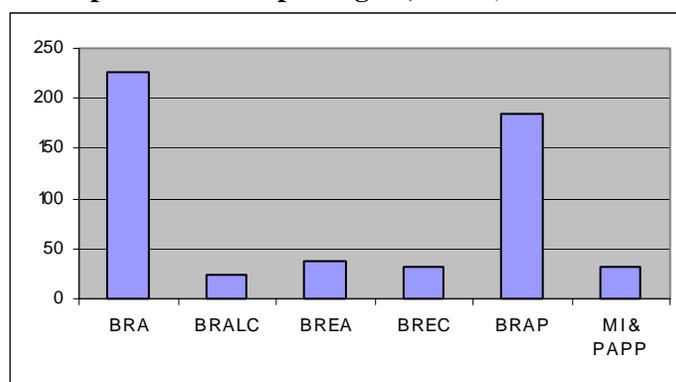
L'équipe a commencé son travail par un examen sur dossier de tous les matériaux et documents, ainsi que des décisions pertinentes du Conseil d'administration. Les données financières pour la période 1996-2000 ont été analysées pour suivre les tendances d'évolution des ressources de base et des ressources complémentaires. L'évaluation a également tenu compte des constatations et conclusions de l'évaluation de l'exécution directe des projets. Ensuite, et pour mieux comprendre les problèmes que pose le

financement par les ressources complémentaires, l'équipe s'est entretenue de façon approfondie avec de hauts responsables du PNUD et a assisté à une séance officielle du Conseil. Enfin, l'évaluation a comporté plusieurs visites de pays. Ceux-ci avaient été choisis pour tenir compte d'une représentation géographique adéquate, en retenant différents types de pays (pays les moins avancés, pays à revenu intermédiaire, pays contributeurs nets ainsi que les pays ayant des ressources complémentaires plus ou moins importantes). Ainsi, l'équipe s'est rendue en Arabie saoudite, au Brésil, en Bulgarie, au Honduras, au Niger, au Pakistan, en République démocratique populaire lao et au Zimbabwe.

### Ressources de base et ressources complémentaires – faits et tendances

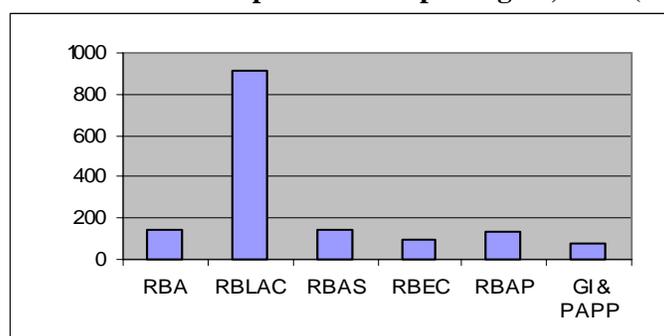
La nature de l'aide au développement a notablement changé ces 10 dernières années. Pour le PNUD, cela signifie une forte baisse des dépenses consacrées aux activités de base, de 1,1 milliard de dollars en 1990 à 538 millions de dollars en 2000<sup>1</sup>. Par contraste, les ressources complémentaires sont devenues une importante source de financement des activités aidées par le PNUD; dans l'ensemble, ces dépenses ont atteint au total 1,6 milliard de dollars en 2000, soit 75 % des dépenses totales du PNUD cette année.

**Figure 1 : Dépenses de base par région, 2000 (en millions de dollars)**



MI : projets mondiaux et interrégionaux

**Figure 2 : Dépenses en ressources complémentaires par région, 2000 (en millions de dollars)**



MI : projets mondiaux et interrégionaux

Si l'on examine la composition et la distribution des ressources complémentaires, on constate les tendances et faits suivants :

- **Les ressources complémentaires sont d'origines diverses.** On en compte trois principales : la participation aux coûts par les gouvernements, la participation aux coûts par les tiers et les fonds

<sup>1</sup> Tous ces chiffres sont fournis par le Bureau du Contrôleur au Bureau de la gestion du PNUD, sauf mention contraire. Dans les tableaux qui figurent dans ce document, les chiffres relatifs aux ressources complémentaires excluent les accords relatifs aux ressources consacrées à la gestion.

d'affectation spéciale. En 2000, sur 1,6 milliard de dollars de dépenses imputées sur les ressources complémentaires, 54 %, soit 866 millions de dollars, venaient de la participation aux coûts par les gouvernements (ressources propres du gouvernement hôte ou prêts des institutions financières internationales, IFI). La participation aux coûts par les tiers (dons aux gouvernements hôtes effectués par des donateurs ou par des IFI) a représenté 11 % de ces dépenses, soit 183 millions de dollars. Entre 1998 et 2000, la participation aux coûts par des tiers a fortement augmenté, l'accroissement atteignant 35,8 % (le gain d'ensemble a été important, mais il est à noter qu'entre 1999 et 2000, la participation aux coûts par des tiers a connu une légère diminution de 5 %. Des fonds d'affectation spéciale – dont les principaux exemples sont le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds du Protocole de Montréal, le Programme d'assistance au peuple palestinien (PAPP), le Programme Pétrole contre nourriture en Iraq et les fonds consacrés à des situations de développement particulières (comme au Cambodge, au Mozambique et au Rwanda), ainsi que l'action d'élimination des munitions non explosées en République démocratique populaire lao – ont représenté 28 % des dépenses imputées sur les ressources complémentaires en 2000, soit 461 millions de dollars, à quoi il faut ajouter les accords de services de gestion, 7 %, soit 111 millions de dollars.

L'ampleur des ressources complémentaires et leur importance pour le PNUD sont frappantes. En fait, même les deux modalités les moins courantes de financement complémentaire – participation aux coûts par les tiers et fonds d'affectation spéciale – représentent ensemble 644 millions de dollars, sur les dépenses du PNUD en 2000. Ce chiffre représente 120 % des dépenses de base durant la même année.

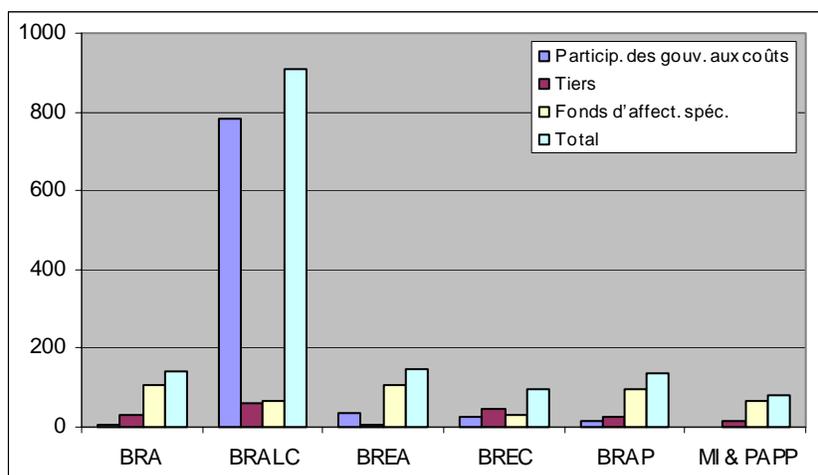
- **Les fonds complémentaires sont inégalement répartis entre les régions.** La région où ils sont nettement prépondérants est celle de l'Amérique latine et des Caraïbes, où ils se sont montés à 1 milliard de dollars en 2000. En revanche, dans cette région, les ressources de base sont d'un niveau négligeable. Les régions où les ressources complémentaires sont les moins élevées, en valeur absolue, sont, dans l'ordre, l'Europe et la Communauté d'États indépendants, l'Asie et le Pacifique, puis l'Afrique, avec respectivement 98 milliards de dollars, 135 millions de dollars et 140 millions de dollars. Mais il est à noter que même si le montant des ressources complémentaires en Europe et dans la Communauté d'États indépendants était faible en 2000, il représentait encore 75 % des dépenses dans la région. Si l'on rapporte les ressources de base à l'ensemble des ressources fournies, la région où le pourcentage est le plus élevé, en 2000, était l'Afrique, où les ressources de base représentaient 62 % des dépenses dans la région, cette région étant suivie par l'Asie et le Pacifique, où les fonds de base représentaient 58 % des dépenses.

**Les sources de financement complémentaires diffèrent par région.** En Amérique latine et dans les Caraïbes, les ressources complémentaires viennent principalement des gouvernements, par la participation aux coûts, par le pays hôte, ainsi que grâce aux prêts que leur accordent la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement. En 2000, la participation aux coûts par les gouvernements représentait 85 % du total des dépenses de la région. Ce phénomène est particulièrement manifeste dans cinq pays, l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Panama et le Pérou ("les cinq grands"), où les pays dépendent fortement du PNUD pour la conceptualisation, la formulation et l'exécution de leurs projets et programmes et parce que le PNUD est la filière qu'utilise leur gouvernement pour transformer les prêts des institutions financières internationales (IFI) en projets effectifs. En 1999, ces cinq pays représentaient environ 78 % du montant total, dans la région, des dépenses au titre de la participation aux coûts par les gouvernements. Dans la région des États arabes, une forte proportion de pays sont des pays contributeurs nets, et la région vient au second rang pour les dépenses au titre de la participation aux coûts par les gouvernements, mais à des niveaux bien inférieurs à ce qu'ils sont en Amérique latine. En 2000, les dépenses au titre de la participation aux coûts ont tout de même été à peu près équivalentes aux dépenses au moyen des ressources de base dans la région. Dans d'autres régions, la participation aux coûts par les gouvernements est négligeable; par exemple, il est très peu élevé en Afrique, où il représente seulement

2 % des dépenses totales dans la région en 2000. En revanche, la participation aux coûts par des tiers et le financement par les fonds d'affectation spéciale figurent en très bonne place en Asie et dans le Pacifique, comme en Afrique. La région des États arabes se caractérise aussi par une proportion notable de financement provenant de fonds d'affectation spéciale, principalement du fait du programme "pétrole contre nourriture" en Iraq.

**Figure 3 : Dépenses financées sur ressources complémentaires, par région, 2000  
(en millions de dollars)**

Programme "pétrole contre nourriture" en Iraq : 85 % des ressources des fonds d'affectation spéciale dans la région BREA.



### Constations et conclusions

Depuis le début des années 90, les conditions de "l'aide au développement" ont été caractérisées par l'abandon progressif de l'idée d'une "aide qui serait un droit" au profit d'une notion fondée sur les résultats et la performance. Cette évolution affecte aussi bien les ressources de base que les ressources complémentaires dans le financement du PNUD et incite instamment l'Organisation à privilégier l'efficacité et les résultats. Dans ce contexte, les ressources complémentaires, qui sont principalement les ressources fournies par des tiers et par des fonds d'affectation spéciale peuvent être considérées comme une catégorie spéciale sujette à ses propres règles et motivations. Étant donné la répartition inégale des ressources complémentaires entre régions et pays, on peut observer rapidement que cette répartition ne correspond pas nécessairement au critère du besoin. L'expansion du financement complémentaire s'explique par des facteurs liés à l'offre et la demande : du côté de l'offre, les intérêts politiques précis des donateurs, des organismes bilatéraux et multilatéraux qui, poursuivant leur propre mandat politique, offrent un financement, des dons, des incitations à la performance pour atteindre leurs objectifs. De ce fait, ces entités assurent la promotion de leurs "propres" projets principalement dans les domaines thématiques de leur choix et sont disposés à entrer en partenariat avec le PNUD dans ces conditions. Du côté de la demande, les gouvernements exigent de leur côté de financer ou de cofinancer leurs propres programmes et projets, dans le cadre d'une politique donnée. Les gouvernements peuvent être certes préoccupés par la prolifération du financement par des tiers, mais on comprend qu'ils veuillent ne pas manquer la possibilité d'obtenir des ressources qu'ils puissent consacrer à leur développement.

Il faut mieux comprendre les caractéristiques du financement complémentaire avant de dégager sa relation avec les ressources de base au PNUD. L'objet de la présente évaluation est justement d'analyser l'expérience du PNUD en ce qui concerne ses caractéristiques et de recenser certaines des conséquences pour le Programme. Compte tenu du caractère très compétitif du financement complémentaire, souvent

dirigé par les donateurs, le PNUD devra faire en sorte qu'il devienne un "honnête courtier" pour concilier, dans les limites de son mandat, la demande et l'offre. Tout donne à penser que le financement complémentaire continuera à s'étendre et à faire pression sur le climat traditionnel de l'aide institutionnelle. À ce sujet, le Programme sera incité à évoluer et à s'adapter à une situation compétitive, privilégiant les résultats et l'efficacité. Cela laisse une marge de manoeuvre assez étroite, pour le Programme, qui doit se "positionner" correctement, sinon les fonds iront ailleurs. La capacité du PNUD de s'adapter et d'être compétitif dans ce nouveau climat est étroitement liée à une nouvelle amélioration de son potentiel technique et administratif et à l'utilisation d'incitations à la performance.

## **1. Il est essentiel de mettre en place une structure cohérente pour les ressources de base et les ressources complémentaires**

En dernière analyse, le vrai problème n'est pas tant la dynamique propre au financement complémentaire mais plutôt les relations de synergie qu'il entretient avec le financement des ressources de base. En fin de compte, le critère au regard du développement est l'efficacité de ce choix entre financement de base et financement complémentaire.

Le plan pluriannuel de financement et la place importante donnée à la gestion axée sur les résultats, au PNUD même et au niveau des programmes de pays, sont des initiatives d'importance critique, car elles créent le cadre cohérent du mandat, du mode de fonctionnement et de la réalisation de résultats. L'interdépendance des ressources de base et des ressources complémentaires, et l'incitation qui pousse le PNUD à devenir plus efficace, avec des résultats bien précis, montrent assez la complexité des conditions de fonctionnement de l'organisation.

Au niveau du pays, le cadre de résultats stratégiques et le plan pluriannuel de financement devront sans doute être encore intensifiés. Par exemple, pour que les ressources de base et les ressources complémentaires soient utilisées au mieux, comme montre l'exemple de pays comme la Bulgarie et le Pakistan, il peut être justifié de s'efforcer de constituer un "cadre de politique par pays" cohérent, pour que le PNUD et le gouvernement du pays puissent ensemble gérer le changement et tirer parti des diverses offres de financement.

Sur la base du plan pluriannuel de financement, le PNUD aura encore à s'occuper des problèmes que pose la transition du système actuel à un système plus compétitif. Avec ses ressources de base, il peut conserver un rôle au niveau multilatéral, étant donné la grande diversité des pays de son programme, et au moyen d'une base technique et institutionnelle améliorée il peut entrer en interaction de façon constructive, par des partenariats, avec tous les acteurs de l'aide au développement. Les deux aspects sont nécessaires pour que le PNUD s'acquitte de son mandat et préserve ses atouts, qui sont la confiance qu'il inspire et sa neutralité.

## **2. La conformité des ressources de base et des ressources complémentaires par rapport au mandat du PNUD n'est pas une question critique**

Obtenir un financement complémentaire implique l'instauration de partenariats et la conclusion d'arrangements spécifiques entre le PNUD et les partenaires les plus divers : les gouvernements des pays hôtes, les donateurs bilatéraux et multilatéraux et les institutions financières internationales.

Sur la base de l'analyse que renferme le Rapport annuel axé sur les résultats (RAAR), les pays visités et les consultations avec les donateurs et les bénéficiaires, on peut conclure que les arrangements conclus avec le PNUD ne compromettent pas la correspondance thématique générale entre le mandat et les ressources.

Dans le rapport annuel axé sur les résultats (1999), le classement des sept principaux sous-objectifs n'est pas différent selon qu'il s'agit des ressources de base ou des ressources complémentaires. Cela montre empiriquement que le PNUD est à peu près parvenu à préserver ses priorités de base, quelle que soit l'origine du financement de ses activités. Le RAAR 2000 révèle aussi que, comme en 1999, qu'il s'agisse des ressources de base ou des ressources complémentaires, la part la plus importante des ressources de programme ont été affectées aux domaines de la gouvernance (42 %), de la réduction de la pauvreté (31 %) et de la protection de l'environnement (14 %). Une analyse plus fine révèle une tendance grandissante à affecter les ressources complémentaires aux thèmes de la gouvernance et de la réduction de la pauvreté, deux domaines où le PNUD est invité à jouer un rôle plus important. Si l'on examine la participation des tiers aux coûts et les fonds d'affectation spéciale, la part la plus importante va aux situations de développement particulières (30 %), l'environnement venant ensuite (28 %), puis la gouvernance (26 %).

Cette constatation d'une correspondance à peu près générale entre le mandat et les ressources est confirmée par les renseignements recueillis durant les visites de pays, quels que soient leur position géographique ou leur niveau de développement social et économique.

Dans les pays visités, en effet, la répartition des dépenses financées par des ressources complémentaires montre qu'elle entre bien dans les domaines prioritaires des cadres de coopération avec les pays. En outre, si l'on peut faire valoir que le financement complémentaire qui augmente le plus vite (la participation de tiers aux coûts) dans certains pays – la Bulgarie, la République démocratique populaire lao et le Pakistan par exemple – a peut-être amené à réaliser des projets dans des domaines tels que l'environnement, la parité entre les sexes et la gouvernance, cela n'a pas suscité de divergence notable entre les priorités des pays en question et le mandat général du PNUD, ou le cadre de coopération avec un pays donné. Au contraire, la principale différence semble concerner le niveau de financement plutôt que les domaines prioritaires choisis.

S'agissant de l'Amérique latine, dans ce contexte, on a observé que dans les cinq principaux pays où les ressources viennent surtout de la participation des gouvernements aux coûts, la plupart des programmes menés avec le PNUD correspondent bien à un plan d'action pour le développement qui est compatible avec les priorités du PNUD, ce qui contraste avec l'expérience des années 80, où d'importants transferts de ressources étaient acheminés par le canal du PNUD pour des services administratifs bien précis (par exemple, les achats). Le Brésil, en particulier, est un excellent exemple de cette tendance nouvelle.

S'il y a bien correspondance générale entre le mandat et les ressources, des problèmes peuvent néanmoins se poser au niveau local :

- a) Certains projets ne semblent pas correspondre aux objectifs et au mandat du PNUD. Dans les pays visités, il existe des projets tels que ceux qui concernent l'aviation civile, les télécommunications ou la construction de routes, qui en principe ne relèvent pas du PNUD dans son orientation actuelle. Alors que ce problème a été reconnu par la direction du PNUD, notamment par la définition des domaines dans lesquels le PNUD ne devrait plus intervenir, il se pose une question plus générale, étant donné la diversité des besoins des pays. Par exemple, on a pu faire valoir qu'intervenir dans la création d'équipements donnait potentiellement au PNUD la possibilité de nouer des relations de confiance avec le pays, et de poser ainsi les bases d'un rôle futur plus nettement orienté vers la formulation des politiques, comme cela est constaté dans le cas de la République démocratique populaire lao. Comme l'organisation doit être sensible aux demandes des pays, il est justifié que le PNUD adopte une position pragmatique, sur ce point, à la limite, et n'exige pas une correspondance trop étroite entre le mandat et l'utilisation des ressources, pour autant que l'ensemble de ces interventions reste bien dans le cadre de résultats stratégiques et dans les limites du plan de financement pluriannuel.

b) On peut aussi citer en exemple la situation où il y a un cadrage beaucoup trop étroit sur une activité fonctionnelle ou quelques-unes, telle que la gestion de programme, comme on l'observe dans certains pays d'Amérique latine. Il est évident que les programmes doivent être bien gérés, mais la question de la capacité substantielle et technique à long terme du bureau de pays demeure posée. Le problème peut également résulter d'une pratique établie de longue date, par exemple, du fait que les gouvernements peuvent fort bien attendre du PNUD qu'il se conforme à ce qu'il a fait dans le passé, de sorte qu'il ne faut pas perdre de vue un souci d'équilibre, de façon que le plan d'action de l'organisation puisse être réalisé avec succès.

### **3. Une structure simple et cohérente pour les ressources de base et les ressources complémentaires ne doit pas faire perdre de vue la nécessité de parvenir à un niveau adéquat de ressources de base**

La prédominance des ressources complémentaires et les pressions exercées par un "marché imparfait" risquent de compromettre certains aspects du rôle et du mandat du PNUD.

L'avantage comparatif du PNUD – l'universalité de sa présence, sa neutralité, son expérience – est lié à son aptitude à fournir des ressources de base. Cette attitude met l'organisation dans une position unique pour répondre aux besoins des pays de programme les plus divers dans des domaines prioritaires, et pour répondre aux besoins spéciaux que les marchés risquent de négliger, notamment les questions mondiales et les objectifs de développement de la Déclaration du Millénaire, entre autres séries d'objectifs à réaliser.

La baisse du financement par les ressources de base risque de compromettre le rôle de l'organisation comme partenaire fiable et sa capacité de remplir son mandat en matière de développement humain durable. Cela est d'importance particulière dans les PMA, qui n'attirent que peu de ressources complémentaires.

Traditionnellement, les ressources de base du PNUD ont financé l'organisation d'un dialogue sur les politiques, l'action de plaider, l'innovation et la coordination dans les domaines prioritaires. Pour préconiser avec l'autorité voulue des changements de politique et mettre en avant les questions dont il souhaite s'occuper, le Programme doit pouvoir préserver un financement adéquat par des ressources de base. Celles-ci sont également nécessaires comme capital d'amorçage de l'innovation et de l'effet de démonstration dans des domaines bien précis, ainsi que pour nouer de plus vastes alliances. Un petit financement initial par les ressources de base a également aidé à réaliser des programmes et des projets qui ont permis de lever des ressources complémentaires (c'est le cas en Bulgarie et en République démocratique populaire lao, où des ressources de base ont suscité l'obtention de ressources complémentaires assez importantes).

Le financement par les ressources de base a également des conséquences pour la coordination. Dans certains pays, on a constaté qu'une dépendance trop forte à l'égard d'un financement par les ressources complémentaires limite sévèrement les possibilités de coordination effective d'ensemble au niveau d'un pays. Il est donc tout à fait indiqué de faire en sorte que les ressources de base et les ressources complémentaires se complètent mutuellement dans ce domaine, comme dans plusieurs pays, parmi lesquels la Bulgarie et le Honduras, où l'obtention de plus en plus de ressources complémentaires a profité du rôle de coordination joué par le bureau du PNUD dans ces pays.

Au-delà des activités de programme, les ressources de base sont également d'importance essentielle pour financer la présence au niveau du pays d'une infrastructure adéquate, pour le PNUD et le système des Nations Unies dans son ensemble. Un niveau insuffisant de ressources de base compromettrait l'organisation et ses atouts techniques et en fin de compte son aptitude à mobiliser des ressources complémentaires. L'absence d'une telle infrastructure dans des situations de développement particulières,

tout récemment, comme on l'a vu en Bosnie-Herzégovine et au Timor oriental, peut avoir de graves conséquences sur la capacité d'action du PNUD et en fin de compte son efficacité.

On peut également faire des observations sur les fonds d'affectation spéciale thématiques, dont on aurait pu faire valoir qu'ils peuvent être considérés pratiquement comme des ressources de base. En dehors des ressources faisant l'objet d'une contribution volontaire, le PNUD a besoin d'une certaine flexibilité pour attirer un financement supplémentaire auprès de différents créneaux bien précis. Les fonds qui cherchent par exemple à répondre aux préoccupations mondiales ou aux intérêts internationaux dans des régions bien précises représentent ce genre de créneau. On peut citer en exemple la lutte contre le sida. Comme les ressources de base, ces fonds sont gérés centralement. La difficulté est de définir des critères d'affectation des ressources respectant un équilibre entre l'incitation à la bonne performance et les besoins. L'équipe d'évaluation est d'avis qu'étant donné l'état actuel de l'aide au développement, le PNUD a manifestement la possibilité, ici, de profiter de ces créneaux liés aux questions qui se posent à la communauté mondiale, mais cela ne doit pas l'empêcher de mobiliser des ressources au niveau local.

Sur la base de ces observations, l'équipe d'évaluation conclut que l'absence d'un montant minimum de ressources de base ferait peser un risque assez grave sur l'aptitude de l'organisation à remplir son mandat, et notamment celui de conseiller fiable pour le choix des politiques, en connaissance de cause, dans les pays du programme et à remplir sa mission au service du développement humain.

#### **4. La reproduction d'expériences réussies dépend de conditions relatives aux politiques et à l'état des institutions**

Du point de vue de la mobilisation des ressources complémentaires, il existe de larges disparités entre les pays et entre les régions. Les expériences réussies sont assez nombreuses. Cependant, les conditions du succès semblent varier en fonction du type de ressources, des politiques généralement suivies et de l'état des institutions.

Les pays d'Amérique latine réussissent particulièrement bien à attirer des fonds des gouvernements et des prêts des institutions financières internationales. Le phénomène concerne surtout cinq pays : l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Panama et le Pérou (les "cinq grands"). La participation des gouvernements aux coûts est moins importante dans les autres pays de la région de l'Amérique latine et des Caraïbes. On peut aussi citer en exemple de participation des gouvernements aux coûts les pays contributeurs nets, qui fonctionnent sur un marché légèrement différent que dans le cas de ces cinq pays, car les ressources financières y sont assez abondantes mais les capacités nationales y sont faibles.

Plusieurs facteurs ont contribué au succès de la participation des gouvernements aux coûts dans ces pays d'Amérique latine :

- Facteurs politiques. Quand un gouvernement civil a remplacé un régime militaire, dans les années 70 ou au début des années 80, des objectifs longtemps négligés comme la réforme du secteur public, la création de capacités et la dépaupérisation sont devenues des priorités importantes pour les nouveaux gouvernements. Le PNUD, par sa neutralité, a été invité à aider ceux-ci à définir leurs objectifs et à les traduire en programmes et projets;
- Facteurs économiques. La démocratisation de l'Amérique latine a amené les institutions financières internationales à accroître nettement les prêts qu'elles accordent et l'assistance technique qu'elles fournissent à beaucoup de ces pays;
- Le facteur confiance. Avec des ressources humaines inadéquates, une bureaucratie encombrante, une législation trop contraignante, beaucoup de pays se sont tournés vers le PNUD – considéré comme neutre, transparent, protégé contre la corruption, afin de conceptualiser, formuler et exécuter leurs projets et programmes.

- Facteurs liés à la gestion. L'engagement pris par le bureau régional de mobiliser des ressources et de pourvoir à une gestion ferme au niveau des pays a joué un rôle décisif. L'introduction de techniques modernes de gestion et d'une démarche attentive aux besoins du client a été déterminante dans la formation de partenariats et d'alliance vigoureux et larges.

La situation dans d'autres régions du monde a été assez différente pour ce qui est de la participation des gouvernements aux coûts, ce qui pose la question des possibilités de reproduire ailleurs l'expérience de l'Amérique latine. Dans les pays et régions qui ne sont guère parvenus à attirer des contributions des gouvernements aux coûts, plusieurs facteurs ont sans doute joué :

- Une faible capacité et l'absence de succès visible des réformes économiques menées par les gouvernements;
- La faiblesse du volume des prêts accordés par les IFI aux pays qui étaient déjà lourdement endettés;
- L'absence apparente de transparence et de responsabilité des structures gouvernementales;
- La perception d'une capacité inégale du PNUD à fournir des services de façon efficace;
- Une présence déjà bien établie des donateurs et des ONG, en particulier dans les pays où les donateurs étaient présents depuis longtemps (dans leurs anciennes colonies, par exemple);
- L'absence de partenariats vigoureux avec les IFI.

S'agissant de la participation de tiers aux coûts et des fonds d'affectation spéciale, les succès semblent plus fréquents. On notera spécialement à cet égard le Cambodge et l'Indonésie en Asie, le Mozambique et le Rwanda en Afrique, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua en Amérique latine. Dans la région des États arabes, l'Iraq a reçu 90 % de la part totale du financement par participation aux coûts dans la région, alors qu'en Europe et dans la Communauté d'États indépendants, la Bosnie, le Tadjikistan et l'Ukraine ont reçu 50 % de la part de la région. En Bulgarie, on a constaté que l'existence d'accords mondiaux précis entre les Nations Unies ou le PNUD et les donateurs facilite considérablement la conclusion d'accords locaux; les exemples cités sont l'Union européenne et les Pays-Bas.

De même, les fonds d'affectation spéciale peuvent être importants dans diverses régions. Il est à noter cependant que la part la plus importante de ces fonds est allée aux situations de développement particulières et aux problèmes d'environnement, notamment par le canal du FEM.

L'accroissement du financement par les tiers peut s'expliquer par plusieurs facteurs qui jouent à l'échelle mondiale ainsi que par des facteurs propres à un pays ou une institution, au niveau de chaque source de financement. De façon générale, tous ces facteurs reflètent l'idée que le marché de l'aide est dynamique, qui cherche à se spécialiser et à s'adapter à des circonstances changeantes dans de domaines thématiques en fonction des priorités des pays et des conditions régionales. Ces facteurs reflètent également la dynamique des avantages comparatifs que possèdent les différents organismes bilatéraux, les institutions financières et les ONG.

Si certains pays sont bien parvenus à mobiliser des ressources complémentaires, il faut se demander si leur expérience peut et doit être reproduite dans d'autres pays ou régions. Une réponse rapide à cette question est "oui" mais uniquement si les conditions peuvent être reproduites ou prises en compte. Il faut pour cela une démarche différenciée, suivant les caractéristiques et les problèmes du pays ou de la région. Une démarche différenciée exige une analyse des politiques suivies et des conditions institutionnelles dans les pays ou régions où le modèle pourrait être éventuellement applicable.

Pour résumer, l'équipe d'évaluation a constaté que la reproductibilité dépend au moins en partie de certains des facteurs suivants : l'existence de conditions favorables à la mise en oeuvre des politiques; les intérêts et la volonté des organismes multilatéraux, bilatéraux, des donateurs, des IFI et des ONG; la volonté du gouvernement d'utiliser ses propres ressources pour soutenir des programmes prioritaires (dans le cadre de la participation des gouvernements aux coûts); et l'existence de partenariats réels avec

les donateurs et les IFI, pour des tâches et des fonctions bien précises. L'élément le plus critique de succès, cependant, est le potentiel technique et la capacité d'administration et de gestion qu'exercent les bureaux locaux du PNUD. Cette capacité, dont on ne saurait trop souligner l'importance, est un facteur déterminant, particulièrement significatif quand les capacités sont déjà faibles au niveau national.

## **5. La création de capacités est essentielle**

### **• Capacités nationales**

La création de capacités au niveau national est le principe même de l'intervention du PNUD, car le développement est un processus d'accumulation de compétences et de capacités, de richesses tangibles et intangibles. Le plan de financement pluriannuel classe la majorité des résultats de l'action du PNUD (70 %) dans la catégorie "création de capacités". Cette même situation se retrouve dans les RAAR des années 99 et 2000.

Il n'est pas toujours facile de définir et de mesurer le renforcement des capacités, de s'assurer qu'il a bien lieu et de déterminer les facteurs qui l'influencent.

Étant donné la grande diversité des programmes et des caractéristiques nationales, il est difficile de parvenir à une conclusion unique sur la question de savoir si le renforcement des capacités a notablement progressé ou non au niveau national par l'augmentation des ressources complémentaires. Dans les pays visités, on constate une convergence de vues des entités nationales, des représentants des donateurs et des bureaux locaux du PNUD sur l'idée que la nature et la qualité des programmes eux-mêmes et l'importance du contrôle national sont plus critiques pour la création de capacités que l'origine du financement. Cette conclusion ne doit pas cependant faire oublier que dans certains cas, comme la Bulgarie et le Honduras, on constate une corrélation entre l'obtention de ressources complémentaires et la création de capacités, due essentiellement au fait que l'obtention supplémentaire de fonds a permis de satisfaire les besoins de création de capacités constatés.

Un aspect différent apparaît quand on examine expressément le financement par des tiers (c'est-à-dire la participation de tiers aux coûts et les fonds d'affectation spéciale). La croissance rapide de ce genre de financement a d'importantes conséquences pour le renforcement des capacités, aussi bien au niveau national que pour les bureaux locaux du PNUD. Comme on l'a vu dans des pays comme la Bulgarie et le Pakistan, ce financement par des tiers implique notamment de nouvelles démarches ou de nouvelles méthodes, des systèmes d'évaluation à caractère marchand et une gestion dynamique visant l'efficacité et les résultats. Cela pose un problème de création de capacités aussi bien pour les gouvernements que pour les bureaux locaux du PNUD. Heureusement, ces difficultés sont reconnues au PNUD avec l'adoption de la démarche du cadre de résultats stratégiques et du plan de financement pluriannuel, et avec l'élaboration de nouvelles règles concernant les politiques et les opérations, fondées sur la notion de résultats plutôt que sur celles d'apports et de procédures

### **• Capacités du PNUD**

Les capacités du bureau local du PNUD et la gestion qu'il exerce sont des éléments décisifs d'une bonne mobilisation des ressources. Comme on l'a observé dans les pays visités, la capacité des bureaux locaux du PNUD de mobiliser des ressources à l'appui d'activités répondant aux priorités du pays varie considérablement. Plusieurs facteurs affectent la capacité du bureau du PNUD dans le pays de lever des fonds avec succès, comme les qualités d'entreprise, l'existence de techniciens spécialisés, la mentalité de prise de risques, l'existence de larges alliances et partenariats et de bons systèmes de gestion et d'incitation.

L'équipe d'évaluation a constaté que la question des capacités du bureau local du PNUD est encore plus critique quand la situation du pays est difficile et que les capacités locales sont déjà bien limitées. Dans le cas de la République démocratique populaire lao, le faible niveau de capacité technique, au niveau national, incite le PNUD à accroître ses propres capacités aussi bien au niveau de la gestion qu'au niveau technique. Le même facteur, qui pousse le PNUD à agir, devrait être présent dans des régions comme l'Afrique subsaharienne, en particulier, car la région est aux prises avec de grandes difficultés ; il faut aussi reconnaître que le PNUD n'a pas toujours été à la hauteur des circonstances, et n'a pas toujours offert les services de bureau de pays bien organisés, avec de fortes capacités, capables d'aider les pays bénéficiaires et leurs gouvernements à mobiliser les énergies et à fournir des résultats de développement essentiels. Cependant, on constate de notables exceptions dans la région, comme au Zimbabwe, où l'équipe d'évaluation a noté le rôle exemplaire que le PNUD a joué comme intermédiaire pour la résolution des problèmes en amont.

L'évaluation a également constaté que les capacités des bureaux locaux du PNUD de mobiliser des ressources peuvent être compromises par les systèmes et procédures administratifs associés aux trois différents types de cofinancement. Alors que certaines autorités se sont décentralisées au niveau du pays, les systèmes de conclusion d'accords, d'établissement de rapports, de tenue des comptes pourraient encore être améliorés. Cette conclusion est appuyée par une analyse plus détaillée de l'évaluation de l'exécution directe des projets.

Pour remédier aux carences des systèmes d'administration, plusieurs bureaux de pays mettent au point leur propre système. L'évaluation de l'exécution directe a montré plusieurs exemples où les bureaux – malgré des facteurs limitatifs – ont été à la hauteur des attentes des partenaires de financement, par leur action diligente, souple et de bonne qualité.

Dans l'ensemble, on a constaté qu'à mesure que les circonstances évoluent et que les pays accroissent leurs propres capacités, le PNUD doit acquérir une capacité substantielle technique plus importante pour rester pertinent et être à la hauteur des problèmes nouveaux.

## **6. Application du mandat du PNUD dans un souci de résultats et de performance**

La capacité du PNUD de fonctionner dans une situation visant les résultats et la performance l'oblige à développer et promouvoir des instruments opérationnels adaptés au nouvel environnement.

La modalité d'exécution choisie peut affecter son aptitude à mobiliser des ressources. L'augmentation des ressources complémentaires, qui se font concurrence, souligne assez qu'il faut que le PNUD accroisse son efficacité dans l'exécution des programmes et projets et dans la fourniture des services. On estime très généralement que les systèmes actuels ne sont pas adéquats, ce qui oblige les bureaux locaux à prendre des initiatives pour répondre aux exigences de la compétition au niveau local. Comme on l'avait noté aussi dans l'évaluation de l'exécution directe des projets, il est essentiel que l'organisation, pour rester compétitive, abandonne progressivement les anciens modes d'exécution, adaptés à un marché de l'aide où celle-ci était un droit, car les donateurs veulent une capacité d'intervention et d'exécution rapides et des règles comptables transparentes.

L'essentiel des programmes et projets du PNUD financés par des ressources complémentaires sont exécutés par des entités nationales. Dans plusieurs cas, la capacité du gouvernement du pays d'assurer la gestion administrative et financière de programmes financés par le PNUD est limitée et le PNUD apporte alors son appui au titre de ce qui est connu sous le nom de "appui du bureau de pays à l'exécution nationale des projets". Du reste, l'exécution nationale des projets semble bien fonctionner dans les pays où le gouvernement assume une grande partie des coûts, ce qui reflète sans doute des capacités nationales plus fortes.

Malheureusement, une certaine confusion s'est introduite car le contrôle national des projets a été assimilé à la modalité d'exécution nationale telle qu'elle est pratiquée par le PNUD. Comme l'a bien montré l'évaluation de l'exécution directe des projets et comme cela a été confirmé par les visites de pays de l'équipe d'évaluation, le contrôle national des projets est fonction de la volonté des autorités d'obtenir des résultats importants en matière de développement et doit donc être dissocié de la volonté de respecter les règles et procédures du PNUD ou même de les connaître. L'évaluation de l'exécution directe des projets est parvenue à la conclusion que les services d'exécution directe des projets fournis par le PNUD ne sont pas nécessairement contraires à un contrôle national de ceux-ci

L'exécution nationale des projets ne contribue pas toujours à la mobilisation de ressources, en particulier quand le gouvernement semble avoir de faibles capacités de gestion et où l'obligation de rendre des comptes est mal observée. Dans les cas où il y a déjà un fort potentiel national, l'exécution nationale n'est pas perçue comme un obstacle à la mobilisation des ressources.

Le problème, pour le PNUD, est de réduire le nombre de procédures et les coûts de transaction, et d'élaborer un système qui offrira aux bureaux de pays la flexibilité voulue pour choisir le mode le plus efficace et le plus approprié de fourniture des services.

Les divers moyens d'attirer des ressources complémentaires et le grand nombre de rapports à établir, pour répondre aux exigences diverses des donateurs, augmentent considérablement les coûts de transaction pour le PNUD. En outre, le système financier et les systèmes de connaissances ne sont pas actuellement organisés pour fournir une information adéquate, d'accès facile, au sujet des ressources complémentaires. Le système financier ne facilite pas la gestion financière des programmes et projets financés par des ressources complémentaires, en raison du nombre de rapports à établir sur les recettes et sur les dépenses, les travaux de comptabilité analytique à entreprendre et les rapports à remettre aux donateurs. Plusieurs donateurs ont néanmoins souligné le manque de rapports adéquats et réguliers. Les systèmes de connaissances actuels ne sont pas conçus pour recueillir et appliquer les pratiques optimales et les enseignements dégagés. Des systèmes inadéquats d'information empêchent le PNUD de rendre compte comme il conviendrait de son action aux donateurs et en fin de compte compromettent son aptitude à lever des ressources.

- **Récupération des coûts**

La récupération des coûts ne fait pas l'objet d'une documentation suffisante dans les bureaux de pays car dans la plupart des cas il n'y a pas de système de comptabilité analytique. Cependant, le prélèvement de 3 % généralement perçu par le PNUD pour s'occuper des fonds complémentaires, dans le contexte de l'exécution nationale, ne semble pas suffire selon la plupart des observateurs. La question est devenue pressante, comme le montre le fait que plusieurs pays procèdent actuellement à une étude détaillée de la question.

La politique adoptée par le PNUD, dans l'esprit de la décision 98/2 du Conseil d'administration, consiste à imputer une somme de 3 à 5 % environ des coûts supplémentaires entraînés par l'administration des activités financées par des ressources complémentaires. Pour obtenir un financement, le PNUD accepte parfois une rémunération inférieure aux 3 % auxquels il a droit. Sur les grands programmes, des économies d'échelle peuvent être obtenues là où les systèmes administratifs sont bien établis. Cependant, dans les régions ou les pays moins heureux à cet égard, on se préoccupe de plus en plus du fait que la récupération des coûts est insuffisante et réduit donc l'obtention de fonds pour la mise en oeuvre de nouvelles activités. Avec l'essor du financement par les ressources complémentaires, le siège du PNUD est de plus en plus préoccupé par cette situation et insiste systématiquement sur un remboursement complet des dépenses administratives dans tous les projets financés par des fonds d'affectation spéciale ou la participation aux coûts.

On se demande parfois si la question de savoir si au contraire les ressources complémentaires ne subventionnent pas en fait les programmes réalisés avec les ressources de base, par le canal des recettes nettes de la récupération des coûts ou d'autres arrangements financiers relatifs à des partenariats utilisant des ressources complémentaires. La question est posée à propos de l'Amérique latine en particulier.

Le débat est intéressant, car il suggère qu'une source de financement est meilleure qu'une autre pour l'efficacité du développement. Pour beaucoup d'observateurs extérieurs, l'origine du financement n'importe pas si le programme a été jugé efficace par rapport à l'objet pour lequel il est conçu et s'il a contribué à l'obtention de résultats en matière de développement.

## **Recommandations**

L'évaluation des ressources complémentaires du PNUD a été réalisée dans une optique prospective, en gardant à l'esprit les transformations en cours au PNUD, pour ce qui est de la question examinée. Les recommandations suivantes sont conçues pour offrir des informations complémentaires afin d'aider l'organisation à formuler sa stratégie en fait de financement complémentaire.

### **6. Renforcer les liens entre ressources de base et ressources complémentaires**

La démarche cohérente élaborée dans le plan de financement pluriannuel et le cadre de résultats stratégiques est probablement la bonne approche, au bon moment, étant donné la situation nouvelle du marché de l'aide au développement. Une conception cohérente permet au PNUD de présenter un cadre cohérent pour l'exécution de son mandat, ses modes de fonctionnement et en fin de compte les résultats qu'il cherche à obtenir.

Mais au niveau des pays, la nécessité d'intégrer le financement de base et le financement sur ressources complémentaires dans un cadre cohérent appelle une action plus vigoureuse et plus consistante. À cette fin, le PNUD devrait s'efforcer de parvenir à une plus grande cohérence entre les ressources de base et les ressources complémentaires dans la programmation au niveau des pays, tout comme dans le plan de financement pluriannuel et le cadre de résultats stratégiques, de façon à ce que ceux-ci deviennent un vrai "cadre d'action au niveau du pays" permettant une mobilisation des ressources qui soit cohérente, intégrée et dynamique. Cela permettrait sans doute de remédier aux effets du manque de prévisibilité du financement par des ressources complémentaires. Cela devrait aussi aider les gouvernements à s'assurer de la cohérence, de la continuité et de l'efficacité de leur politique économique en général.

### **6. Éliminer le déséquilibre entre le financement de base et le financement complémentaire**

L'équipe ne doute pas que faute d'augmenter le niveau des ressources de base, le PNUD aura beaucoup de mal à s'acquitter de son mandat de développement en général et des obligations précises d'atteindre les objectifs consignés dans la Déclaration du Millénaire. Les atouts du PNUD, quand il répond à la demande des pays, dans les domaines prioritaires, tiennent à l'universalité et la neutralité de son action. La possibilité d'obtenir des ressources de base est donc décisive s'il veut conserver et valoriser cet avantage comparatif et remplir son mandat en matière de développement humain durable. Il est difficile de déterminer quel niveau doit atteindre le financement par les ressources de base pour que le PNUD puisse remplir les tâches attendues de lui. Il peut donc être justifié de rouvrir le débat afin d'examiner les mesures pratiques qui pourraient être prises pour inverser la tendance à la baisse des ressources de base. Dans la plupart des pays visités, cette baisse a déjà compromis la capacité de l'organisation de remplir son mandat. Quel que soit par ailleurs le succès du plan de financement pluriannuel et du rapport annuel axé sur les résultats, rien n'indique vraiment que les ressources de base seront réellement augmentées à court terme.

## **6. Réexaminer la relation entre ressources de base et ressources complémentaires**

Le PNUD doit réexaminer le lien entre les deux types de ressources et trouver une modalité plus souple et plus équilibrée de leur utilisation. Les ressources complémentaires doivent être plus étroitement adaptées au caractère imparfait de l'aide et du créneau bien précis que ces ressources doivent aider à occuper. Comme on l'a déjà indiqué, les divers types de ressources complémentaires – participation des gouvernements aux coûts, participation de tiers aux coûts et fonds d'affectation spéciale – ont leur dynamique propre qui doit être analysée avec soin et incorporée dans la stratégie d'ensemble du PNUD.

En même temps, suivant la logique du marché, on peut faire valoir que le PNUD doit avoir la flexibilité voulue pour attirer des fonds complémentaires au niveau central – par exemple par le canal de fonds d'affectation spéciale thématiques – pour financer une action mondiale ou régionale qui ne serait pas suffisamment couverte par les ressources de base. Ces fonds d'affectation thématiques qui répondent à l'apparition de priorités de développement nouvelles représentent un important marché nouveau dans l'ensemble de l'économie de l'aide. Le PNUD doit adopter une stratégie lui permettant de se positionner de façon compétitive pour attirer et gérer centralement les fonds assimilables à des ressources de base. Une telle stratégie devra chercher à imiter la vitesse, la souplesse et la substance des stratégies de mobilisation des ressources complémentaires. Cette stratégie de positionnement devra également comporter des critères d'utilisation des fonds d'affectation spéciale thématiques, notamment savoir comment au mieux trouver un équilibre entre besoins et performance.

## **6. Différencier la démarche de mobilisation des ressources**

Étant donné la grande diversité des pays et des régions dans la mobilisation des ressources complémentaires, le PNUD devrait mettre l'accent sur l'élaboration d'une stratégie différenciée répondant à la situation sociale, économique et politique prévalant dans chaque région et dans chaque pays dans les diverses régions. Compte tenu de la diversité des modalités de mobilisation des ressources et des enseignements dégagés, le PNUD devrait se douter de la capacité d'analyser les politiques suivies et les conditions institutionnelles qui prévalent à l'échelle mondiale et au niveau des pays, pour autant qu'elles affectent son aptitude à lever des ressources complémentaires.

Si dans l'ensemble la stratégie de mobilisation des ressources du PNUD sera conforme à des principes bien définis, les aspects précis de la stratégie sur le terrain devraient varier d'un pays à l'autre, compte tenu des caractéristiques de chaque pays et région. À certains égards, chaque pays doit préparer lui-même sa stratégie de mobilisation des ressources en dégageant les enseignements passés et en appréciant dans un contexte spécifique le jeu des différents facteurs décisifs.

Dans le cadre de cette stratégie d'ensemble, il est essentiel que le PNUD instaure des partenariats avec les principaux organismes bilatéraux et multilatéraux, en particulier les institutions financières internationales. Des accords à vocation mondiale doivent être conclus entre le PNUD et les donateurs, et ces accords doivent faciliter des accords semblables au niveau des pays.

Il est d'importance critique que le PNUD accorde un degré de priorité élevé à la mobilisation des ressources pour la réalisation de priorités de développement qu'il retient. Cet engagement doit faire partie intégrante d'une démarche globale de l'organisation ayant pour but de mettre en évidence des attentes bien précises en matière de performance qui, étant donné la diversité des pays, devront être "négociées" individuellement. Pour relever le défi de l'obtention des ressources, il sera nécessaire d'améliorer considérablement les compétences et les qualifications des équipes des bureaux de pays du PNUD, en mettant l'accent sur a) l'orientation vers les résultats; b) les compétences techniques dans les domaines thématiques prioritaires du PNUD; et c) les capacités de gestion et l'esprit d'entreprise, l'accent étant mis sur la communication interne et externe, les aptitudes aux relations interpersonnelles et l'orientation vers les clients.

## **6. Adapter les systèmes pour accroître l'efficacité et améliorer l'obligation redditionnelle**

Un marché de plus en plus compétitif pousse le PNUD à se doter des attributs qui feront qu'il sera intéressant de traiter avec lui : souplesse, rapidité, performance et obligation de rendre des comptes. Cela implique l'élaboration d'instruments et de systèmes opérationnels adéquats.

Les modalités d'exécution actuelles doivent être repensées et un ensemble plus large d'options doit être envisagé de façon à offrir au PNUD une plus grande flexibilité dans le choix des modes les plus indiqués de fourniture des services. Comme on l'a noté dans l'évaluation de l'exécution directe des projets, dans certains cas la méthode directe peut être la plus économique, compte tenu des facteurs tels que la rapidité d'exécution, les capacités nationales existantes et l'obligation de rendre des comptes. Dans d'autres cas, des partenariats et des méthodes d'exécution plus structurées seraient peut-être plus justifiés.

Les systèmes financiers, en particulier, pour ce qui est des ressources complémentaires, doivent être améliorés. Il faut pour cela : a) un système simplifié pour rendre des comptes de l'utilisation des ressources complémentaires, selon les différents types de ressources, de façon à améliorer la transparence et la responsabilité financière pour les fonds ainsi engagés; b) des moyens d'analyser les données relatives aux ressources complémentaires selon une typologie par région et par pays afin de dégager une démarche différenciée pour l'analyse et la mobilisation des ressources; c) un système fiable pour rendre compte des dépenses, en particulier des dépenses sur ressources complémentaires, par domaine de priorité thématique – les buts et les objectifs partiels du cadre de résultats stratégiques; d) un système de comptabilité analytique des activités afin de permettre au Programme de déterminer le coût de chaque opération et de lui permettre d'adopter une conception de la récupération des coûts conformes au marché.

Le PNUD devrait en outre améliorer sa mémoire institutionnelle et mieux connaître ainsi l'expérience qu'il a acquise s'agissant des divers régions ou pays pour la mobilisation des ressources complémentaires et pour être à même d'analyser les facteurs facilitateurs ou limitatifs, de façon à échanger les enseignements dégagés s'agissant de diverses modalités possibles de la mobilisation des ressources.

## LISTE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS

<b>APD</b>	aide publique au développement
<b>BAfD</b>	Banque africaine de développement
<b>BAfD</b>	Banque asiatique de développement
<b>BCIE</b>	Banque centraméricaine d'intégration économique
<b>BERD</b>	Banque européenne de reconstruction et de développement
<b>BID</b>	Banque interaméricaine de développement
<b>BPD</b>	Bureau des politiques de développement (PNUD)
<b>BRA</b>	Bureau régional pour l'Afrique
<b>BRALC</b>	Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes
<b>BRAP</b>	Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique
<b>BREA</b>	Bureau régional pour les États arabes
<b>BREC</b>	Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants
<b>DFID</b>	<i>Department for International Development</i> (Coopération britannique)
<b>DHD</b>	développement humain durable
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>FEM</b>	Fonds pour l'environnement mondial
<b>FENU</b>	Fonds d'équipement des Nations Unies
<b>IDH</b>	indicateur du développement humain
<b>IFI</b>	Institution financière internationale
<b>MI</b>	projets mondiaux et interrégionaux
<b>MSA</b>	Accord de services de gestion
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONG</b>	organisation non gouvernementale
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PAPP</b>	Programme d'assistance au peuple palestinien
<b>PIB</b>	produit intérieur brut
<b>PMA</b>	pays les moins avancés
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>RAAR</b>	Rapport annuel orienté sur les résultats
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UNIFEM</b>	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
<b>UNOPS</b>	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
<b>USAID</b>	<i>Agency for international Development</i> des États-Unis
<b>VNU</b>	Volontaires des Nations Unies

# 1. INTRODUCTION

## 1.1 Objet et portée de l'étude

Au cours de la décennie écoulée, les ressources complémentaires sont devenues l'une des importantes sources de financement des programmes du PNUD. Cet essor des fonds complémentaires, allant de pair avec une baisse régulière des ressources de base, a suscité un débat étendu au sein du PNUD ainsi que parmi les membres de son conseil d'administration. La principale question débattue est le rôle de ce financement complémentaire dans l'accomplissement du mandat du PNUD et sa relation avec le renforcement des capacités nationales, en particulier dans les pays où ces fonds complémentaires sont importants.

Ces questions se posent alors que le PNUD change rapidement. Ces dernières années, il a subi une transformation majeure avec l'introduction de la gestion axée sur les résultats, du cadre de résultats stratégiques et du plan de financement pluriannuel.

L'Administrateur a également présenté ses nouvelles conceptions de l'organisation dans le document "Plans d'action de l'Administrateur pour 2000-2003 : la voie de l'avenir". Ces nouveaux instruments et stratégies sont influencés par la progression des ressources complémentaires, et la nécessité d'en tenir compte.

Pour étudier ces questions, le Conseil d'administration du PNUD, dans sa décision 98/2, a prié l'Administrateur de soumettre à la session

annuelle de 2001 "une évaluation, établie en consultation avec les pays bénéficiaires, les services compétents du système des Nations Unies et les membres du Conseil, de tous les aspects des activités financées par des ressources autres que les ressources de base, y compris au titre de la participation des gouvernements aux coûts, et de leur impact sur les capacités nationales, en particulier en ce qui concerne les modalités appliquées par le Programme des Nations Unies pour le développement".

Le mandat de l'évaluation figure à l'annexe A. L'évaluation a pour buts : 1) de mieux comprendre les caractéristiques des ressources complémentaires et d'analyser l'expérience acquise par le PNUD à ce sujet; 2) recenser certaines des importantes conséquences pour l'organisation. Parmi ces conséquences

### Décision 98/2 du Conseil d'administration

[Le Conseil] se déclare profondément préoccupé par la diminution des ressources de base et par son effet négatif sur les activités futures du Programme des Nations Unies pour le développement et ... demande que, lorsque le Programme des Nations Unies pour le développement élabore, exécute et gère des activités financées par des ressources autres que les ressources de base, de manière intégrée, transparente et souple et en tenant compte du respect des principes de responsabilité, les dépenses additionnelles qui en découlent lui soient pleinement remboursées et demande également que lesdites activités et les dépenses d'appui correspondantes soient systématiquement identifiées dans les cadres de coopération

[Le Conseil] prie l'Administrateur de lui présenter à sa session annuelle de 2001 une évaluation, établie en consultation avec les pays bénéficiaires, les services compétents du système des Nations Unies et des membres du Conseil, de tous les aspects des activités financées par des ressources autres que les ressources de base, y compris au titre de la participation des gouvernements aux coûts, et de leur impact sur le renforcement des capacités nationales, en particulier en ce qui concerne les modalités appliquées par le Programme des Nations Unies pour le développement; [et] décide de continuer à suivre de près les tendances et les incidences des mécanismes de financement au moyen de ressources autres que les ressources de base et, à cette fin, prie l'Administrateur, dans le cadre de son rapport annuel, de présenter des informations détaillées concernant notamment le montant, la source et la destination de ces ressources et l'influence de cette méthode de financement sur la programmation.

Le texte intégral de la décision 98/2 se trouve dans l'Annexe B.

figurent la relation entre le financement de base et le financement complémentaire, ainsi que les questions qu'elle soulève pour l'organisation interne du PNUD, notamment sa capacité de mobiliser avec succès des ressources complémentaires, de fonctionner et de réaliser les programmes avec efficacité dans un climat compétitif, de coordonner son action avec celle de tiers et de faire correspondre ses activités, au niveau local, avec les termes généraux de son mandat.

De janvier à mai 2001, une équipe de trois consultants aidés par un analyste-chercheur a entrepris l'évaluation. Pour donner au PNUD et au Conseil d'administration une analyse précise des activités du PNUD qui sont financées par des ressources complémentaires et leur intérêt pour l'accomplissement du mandat du Programme concernant le développement, l'équipe d'évaluation était invitée à remplir les quatre tâches suivantes :

- 1) Analyser les tendances d'évolution des différentes ressources complémentaires utilisées par le PNUD et analyser les questions qu'elles posent;
- 2) Mettre en avant les leçons dégagées de cette analyse;
- 3) Recenser les expériences réussies et les possibilités de les reproduire; et
- 4) Étudier les conceptions existantes de la mise en oeuvre et de l'exécution et faire des recommandations pratiques sur leur rôle au moment où le Programme s'oriente vers une action plus nettement orientée vers les politiques.

## **1.2 Méthode d'ensemble**

L'équipe a commencé son travail à New York en janvier 2001 par deux premiers entretiens avec le Bureau de l'évaluation du PNUD. Puis, pour bien comprendre les questions que soulèvent les ressources complémentaires, l'équipe s'est longuement entretenue avec l'Administrateur, l'Administrateur associé, les hauts responsables du PNUD et des représentants des bureaux et groupes concernés, ainsi que ceux du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). En outre, l'équipe a assisté à une séance officieuse du Conseil d'administration sur la question en janvier 2001. Elle s'est également réunie avec des membres de l'évaluation de l'exécution directe pour assurer une bonne coordination des deux études et intégrer, le cas échéant, les conclusions et les constatations de cette évaluation, comme le voulait le mandat des deux évaluations. L'annexe C contient une liste des personnes consultées durant cet exercice.

Pendant le temps passé à New York, l'équipe a réalisé un examen sur dossier de tous les documents et matériaux, ainsi que des décisions pertinentes du Conseil d'administration. Les données financières pour la période 1996-2000 ont également été analysées pour dégager les tendances du financement de base et du financement complémentaire. Un site Internet spécialement consacré à l'évaluation a été créé par le Bureau de l'évaluation pour le profit de l'équipe afin d'échanger des documents et de communiquer, en particulier durant les visites dans les pays.

Enfin, l'évaluation a comporté plusieurs visites de pays. Les pays ont été sélectionnés sur la base d'une représentation géographique adéquate, en tenant compte du classement des pays (pays les moins avancés, pays à revenu intermédiaire, pays contributeurs nets, ainsi que plusieurs pays ayant reçu divers montants de ressources complémentaires). Ces pays sont l'Arabie saoudite, le Brésil, la Bulgarie, le Honduras, la République démocratique populaire lao, le Niger, le Pakistan et le Zimbabwe.

## Caractéristiques des pays visités

Pays	PIB par habitant (dollars)	IDH	En millions de dollars É.U.	
			Ressources de base (2000)	Ressources complémentaires (2000)
Arabie saoudite	6 516	0,75	0,00	2,74
Bulgarie	1 872	0,77	0,91	13,72
Honduras	722	0,65	3,25	41,79
Niger	285	0,29	5,23	0,56
Pakistan	511	0,52	7,112	2,88
RDP lao	421	0,48	4,10	9,55
Zimbabwe	703	0,56	4,22	2,39

Source : PNUD, Rapport sur le développement humain 2000.  
Bureau du Contrôleur, Bureau de la gestion.

### 1.3 Collecte et analyse des données

- **Visites de pays**

L'équipe a consacré un temps assez important aux visites de pays. Elles étaient en effet d'importance critique pour obtenir des informations et des vues pratiques. Comme on l'a indiqué plus haut, les pays visités sont de différents types et ont été sélectionnés selon un dosage approprié.

Dans chaque pays, les membres de l'équipe se sont longuement entretenus avec les cadres du bureau local du PNUD et des membres du personnel. Ils ont également rencontré des représentants des autorités, des ONG, des organismes donateurs, des institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale et des organismes des Nations Unies.

Après chaque visite de pays, un rapport officiel a été rédigé. Ces rapports sont la principale source d'information et d'analyse ayant servi à la préparation du présent rapport.

- **Examen sur dossier**

Entre février et avril 2001, un chercheur-assistant a été chargé de : 1) rassembler des informations financières sur les ressources de base et les ressources complémentaires pour la période 1996 à 2000; 2) élaborer des bases de données pour conserver et analyser l'information ainsi collectée; et 3) entreprendre une série d'analyses descriptives des données recueillies et établir des tableaux et graphiques qui ont servi aux évaluateurs.

Les principales sources de données utilisées pour mener l'analyse descriptive sont le système de gestion financière des projets, avec sa base de données, le Système intégré de gestion (SIG), la base de données EMI pour l'établissement des rapports et la base de données du cadre de résultats stratégiques et du rapport annuel axé sur les résultats (ou encore Système de gestion basé sur les résultats). Le premier outil d'analyse a été l'utilisation des logiciels Microsoft Excel. Les résultats de l'analyse sont consignés à l'annexe D.

Il est à noter que cette collecte de données financières a été particulièrement difficile car le système financier du PNUD n'est pas conçu pour faciliter les analyses financières. Le sujet est repris dans la section appropriée du présent rapport.

## **2. CADRE D'ANALYSE**

L'évaluation a été menée de façon prospective en tenant compte : 1) de l'effort de transformation en cours au PNUD dans son rapport avec la question; 2) de l'effet de l'évolution du climat de l'aide au développement sur le PNUD; et 3) du rôle et de l'importance des ressources complémentaires pour lui.

Les constatations et recommandations de l'évaluation visent à aider l'organisation à mieux définir sa stratégie et sa politique concernant les ressources complémentaires.

### **2.1 La transformation du PNUD**

Ces dernières années, le PNUD a lancé une série de processus de changement conçus pour aider à rendre l'organisation mieux cadrée et mieux axée sur les résultats. Le principe directeur en est de retenir les processus engagés sous l'impulsion des pays, qui répondent à leurs propres besoins et aux priorités recensées. Le PNUD évolue en grande partie en réponse à la pression qu'il subit de la part du marché de l'aide au développement, devenu de plus en plus compétitif, axé sur les résultats et animé par la demande d'aide. Parallèlement à cette évolution du marché de l'aide, et contribuant aussi au changement, il faut compter aussi l'évolution profonde du financement du PNUD.

L'élément central de la transformation du PNUD, l'introduction d'un plan de financement pluriannuel est conçue pour faciliter l'application de la gestion axée sur les résultats au PNUD. Le premier plan de financement pluriannuel pour la période 2000-2003 a été présenté au Conseil d'administration du PNUD en 1998; il définit un horizon temporel de quatre ans, pour le travail prévu de l'organisation. Il comprend un cadre de résultats stratégiques et un cadre intégré d'allocations des ressources (CIAR). Le cadre de résultats stratégiques offre une structure d'ensemble où s'intègrent les objectifs de développement du PNUD. Il est conçu comme le principal instrument de planification des grands domaines d'intervention du PNUD et pour l'insertion des résultats de développement, à la réalisation desquels l'organisation contribue au niveau des pays, des régions et au niveau mondial. Le CIAR établit un cadre cohérent d'allocation des ressources financières de base et complémentaires; il inclut les dépenses de programme, d'appui au programme, d'administration, pour réaliser les différents résultats visés.

Le plan de financement pluriannuel a été conçu pour rendre plus prévisible le financement par les ressources de base et offrir un cadre cohérent reliant les ressources de base et complémentaires avec les résultats de développement prévus. Il offre aussi un cadre pour la mobilisation des ressources.

Les plans d'action de l'Administrateur pour 2000-2003 réaffirment les principes de la gestion axée sur les résultats et la nécessité, pour le PNUD de faire face à tout un ensemble de difficultés qui se posent aux gouvernements, en particulier dans le domaine des politiques nouvelles à suivre et du développement institutionnel. Ces plans donnent des objectifs précis à l'organisation et préconisent une stratégie pour les atteindre. Il en ressort une vision d'ensemble, sur laquelle le PNUD intervient plutôt en amont des problèmes, répondant aux besoins des pays du programme et les aidant à "surmonter les problèmes de développement par une aide rapide, de qualité, dans des domaines éprouvés". Les principes qui inspirent ces plans d'action sont appliqués actuellement dans l'organisation par l'instauration de partenariats stratégiques tendant à créer de nouvelles possibilités de développement, une restructuration interne et une décentralisation pour faire correspondre les effectifs et leurs capacités avec l'évolution des besoins organisationnels; la création de systèmes et de réseaux internes de communication et de valorisation des connaissances; la propagation d'une volonté de parvenir à des résultats et de pouvoir en rendre compte, et une meilleure adéquation des ressources aux objectifs établis dans le plan de financement pluriannuel.

## **2.2 L'aide internationale au développement : un marché en évolution**

La transition qui a lieu actuellement au PNUD se produit dans un contexte de changement progressif du climat de l'aide internationale au développement. Depuis le début des années 90, ce "marché" est caractérisé par l'abandon assez rapide de l'idée de l'aide comme droit, au profit de la notion d'aide fondée sur les résultats et la performance. Cette évolution affecte à la fois le financement par les ressources de base et le financement par les ressources complémentaires, ce qui pousse le Programme à mettre nettement l'accent sur l'efficacité et les résultats. Dans ce nouveau climat, les ressources complémentaires peuvent être considérées comme une catégorie spéciale, réglementée par ses propres règles institutionnelles, ses propres motivations. La croissance des ressources complémentaires s'explique par des facteurs qui jouent du côté de l'offre et de la demande : du côté de l'offre, figurent les intérêts généraux des donateurs bilatéraux et multilatéraux qui, poursuivant leur propre mandat politique, offrent un financement, des dons et des incitations à la performance pour atteindre leurs objectifs. De ce fait, ils encouragent leurs "propres" projets, largement dans des domaines dont ils ont choisi les thèmes, et sont disposés à instaurer des partenariats avec le PNUD dans cet esprit. Du côté de la demande, figurent les demandes de financement ou de cofinancement des programmes et des projets des gouvernements aidés, dans le cadre de leurs propres politiques.

Les pays où le PNUD intervient ont déjà un choix plus large quant aux organisations qui peuvent les aider à gérer et appliquer leurs initiatives de développement. À leur tour, les donateurs ont un choix plus large quant à l'acheminement des ressources qu'ils consacrent au développement. Le choix oblige les organismes tels que le PNUD à devenir plus compétitifs. Dans ce nouveau climat, les éléments qui font qu'un organisme particulier est plus attrayant ou plus compétitif sont la capacité d'adaptation aux besoins des clients, la compétence technique, la rapidité d'exécution, le rapport coût-efficacité, la transparence et la responsabilité financière.

Tout indique que le financement par les ressources complémentaires continuera à se développer et donc à faire pression sur le climat traditionnel de l'aide institutionnelle. Pour le PNUD, cela signifie qu'il doit s'adapter à une situation de concurrence, où sont privilégiés la performance, les résultats et l'efficacité. Un aspect important de ce changement réside dans la nécessité, pour l'organisation, de se positionner en conséquence et d'instaurer des partenariats durables pour l'obtention de résultats communs de développement afin d'attirer un financement qui, autrement, pourrait fort bien aller ailleurs.

L'aptitude du PNUD à s'adapter et à être compétitif dans ce nouveau climat est étroitement liée à une nouvelle amélioration de son potentiel technique et administratif et à l'utilisation d'incitations à la performance.

## **2.3 Les problèmes que pose pour le PNUD la croissance des ressources complémentaires**

Au fil des ans, le financement de base du PNUD a diminué en termes absolus et relatifs, par rapport au financement complémentaire qui, à son tour, croît très rapidement en termes réels. Cette tendance a affecté différemment les régions du monde – par exemple, ces ressources complémentaires ont connu une croissance très importante en Amérique latine, mais beaucoup plus modeste en Afrique – mais cette évolution est vraie partout. L'image d'ensemble est que les ressources de base diminuent en termes réels comme en termes nominaux, tandis que les ressources complémentaires progressent. En d'autres termes, tout en mettant l'accent sur son rôle de conseiller sur les politiques à suivre en amont des problèmes et de fournisseur de services pour le développement, le PNUD a vu ses propres ressources diminuer, alors qu'il devait de plus en plus s'appuyer sur des ressources complémentaires.

Il est essentiel de noter cependant que le financement par les ressources de base, bien qu'en diminution, continue à jouer un rôle majeur dans beaucoup de pays et régions, par son effet multiplicateur sur les ressources complémentaires et comme source de cadrage thématique. Le rôle critique du financement de

base a deux importantes fonctions politiques. La première est de répondre aux besoins d'un ensemble très varié de pays et d'aider à résoudre des problèmes mondiaux que les marchés risquent de méconnaître. La seconde fonction consiste à maintenir un rôle de chef de file institutionnel et à donner au PNUD un atout de coordination dans les pays qu'il sert.

Si le PNUD a lieu de se féliciter de l'essor des ressources complémentaires, il est cependant préoccupé par cette tendance, car les deux types de ressources ne sont pas facilement interchangeables et la baisse très nette des ressources de base et l'augmentation des autres ressources ont de graves implications pour l'aptitude du PNUD à s'acquitter de son mandat. Pour réaliser la vision présentée dans les plans d'action de l'Administrateur, le PNUD est poussé à se transformer en un organisme conseiller, jouant un rôle de catalyseur sur la base des connaissances qu'il détient, et qui remplit son mandat en faveur du développement humain durable. Le PNUD estime, tout comme d'ailleurs l'équipe d'évaluation, que pour cela, il doit conserver les moyens d'intervention que lui offrent les ressources de base, de façon à être à même d'agir comme défenseur mondial des questions de développement humain, tout en participant au marché des ressources complémentaires, animé par les demandes et les possibilités offertes.

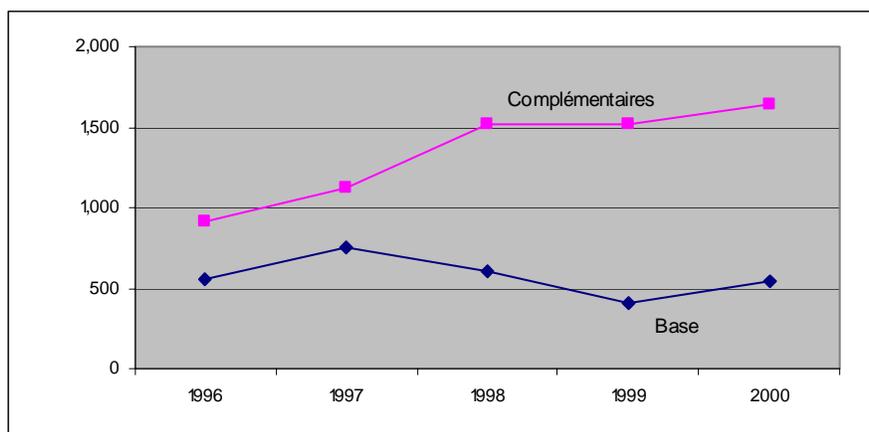
Pour le PNUD, la difficulté est de bien comprendre les caractéristiques des ressources complémentaires avant de décider quelles doivent être leurs relations avec les ressources de base. L'objet de l'évaluation est précisément d'analyser l'expérience acquise par le PNUD au sujet de ces caractéristiques et de déduire les principales conséquences qui en résultent pour l'organisation. Dans ce contexte, plusieurs questions doivent être examinées :

- En premier lieu, se présente la difficulté d'intégrer dans un cadre cohérent les deux types de ressources, plus que cela n'a été le cas jusqu'à présent dans le plan de financement pluriannuel. En outre, le PNUD doit garder à l'esprit la nécessité d'une correspondance générale entre les ressources de base et les ressources complémentaires pour s'assurer que ces deux types de ressources remplissent bien, de façon complémentaire, le mandat de l'organisation et ne laissent pas en souffrance quelques domaines critiques du développement humain, dans l'intérêt de répondre à la demande ou de capter "une part de marché".
- Le PNUD ne doit pas perdre de vue le rôle fondamental et l'importance des ressources de base. Le financement complémentaire, par ses principales composantes, reflète les préférences thématiques de tiers et révèlent le vecteur de priorité d'un environnement en pleine évolution. L'importance de cette préférence est qu'elle jette quelque lumière sur un marché compétitif dans lequel les fonds sont à la recherche de projets d'une part et les projets sont à la recherche de fonds de l'autre. Ce processus nouveau fait partie du contexte mondial dans lequel le PNUD doit impérativement évoluer et affermir sa dotation en ressources de base, de façon à rendre plus efficace l'exercice de son rôle directeur.
- L'expérience diverse du PNUD (et les différents niveaux de succès) dans la mobilisation des ressources complémentaires implique qu'il doit dégager les enseignements des succès dans certaines régions et évaluer les possibilités de les reproduire dans d'autres régions. Il est impératif de comprendre le paradigme qui facilite ou empêche l'apport de ressources complémentaires aux programmes et projets du PNUD. L'expérience acquise, très diverse, implique aussi la nécessité de stratégies de mobilisation des ressources tenant compte des tendances qui se présentent au PNUD et des différentes caractéristiques des ressources de base et des ressources complémentaires.
- Il est également essentiel pour le PNUD de conserver ou accroître sa compétitivité – il doit à la fois continuer à attirer des ressources complémentaires et les gérer, et remplir son rôle nouveau de conseiller et de défenseur en ce qui concerne les politiques à mener en amont des problèmes. De même, le PNUD doit faire en sorte qu'il y a bien synergie entre la croissance des capacités nationales et la croissance du financement complémentaire.

### 3. LES RESSOURCES DE BASE ET LES RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES – FAITS ET TENDANCES

La nature de l'aide au développement a considérablement changé au cours des 10 dernières années, et cela a entraîné pour le PNUD une forte baisse des dépenses de base, passées de 1,1 milliard de dollars en 1990 à 538 millions en 2000. Par contraste, les dépenses financées par des ressources complémentaires sont devenues la principale source de financement des activités secondées par le PNUD; dans l'ensemble, les ressources complémentaires ont représenté plus de 1,6 milliard de dollars en 2000, soit 75 % des dépenses totales du PNUD cette année-là<sup>2</sup>.

**Figure 3.1 : Dépenses financées par des ressources de base et par des ressources complémentaires, 1996-2000 (en millions de dollars)**



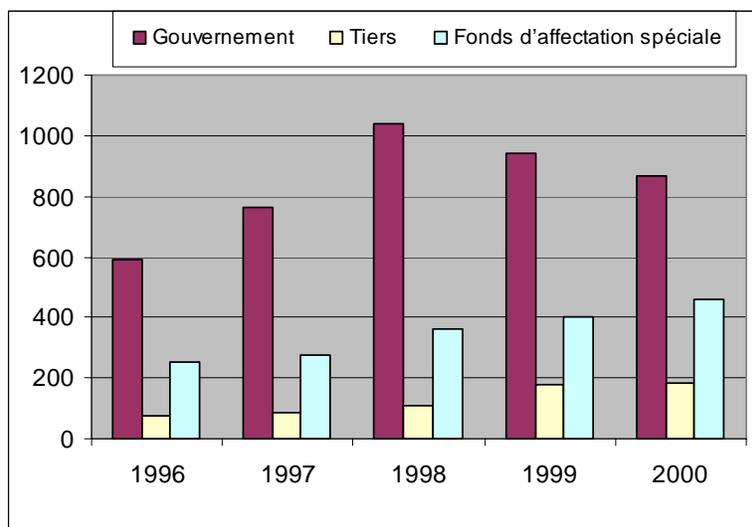
Si l'on examine la structure et la répartition des ressources complémentaires, on peut dégager les faits et tendances suivants.

- **Il existe différentes sources de fonds complémentaires.** On peut en citer trois principales : la participation de gouvernements aux coûts, la participation de tiers aux coûts et les fonds d'affectation spéciale. La première représente la contribution du gouvernement hôte par prélèvement sur ses propres ressources ou à partir de prêts que lui accordent les institutions financières internationales. La participation de tiers aux coûts correspond aux subventions accordées par des donateurs bilatéraux ou multilatéraux ou par des IFI. La participation de gouvernements et de tiers aux coûts complète les ressources de base pour des projets ou programmes spécifiques. Les fonds d'affectation spéciale sont également fournis par des donateurs pour contribuer à une action ou à une initiative thématique. En 2000, sur un total de 1,6 milliard de dépenses financées par des ressources complémentaires, 866 millions de dollars, soit 54 %, provenaient de la participation des gouvernements aux coûts. La participation de tiers aux coûts représentait 183 millions de dollars, soit 11 % des dépenses financées par des ressources complémentaires. Entre 1998 et 2000, la participation de tiers aux coûts a connu une très forte croissance, parmi les sources de financement complémentaires, augmentant de 35,8 %. (Cette progression d'ensemble est forte, mais il est à noter qu'entre 1999 et 2000, une légère baisse de 5 % a été enregistrée sur la participation de tiers aux coûts.) Les fonds d'affectation spéciale – dont les principaux exemples concernent l'environnement (Fonds pour l'environnement mondial et Fonds du Protocole de Montréal), le Programme d'assistance au peuple palestinien (PAPP), l'assistance humanitaire à l'Iraq et l'assistance aux pays en situation de développement particulière (Cambodge, Mozambique, Rwanda) et l'action de déminage en RDP Lao – ont représenté 28 % des dépenses

<sup>2</sup> Tous les chiffres proviennent, sauf mention contraire, du Service du Contrôleur du Bureau de la gestion du PNUD.

financées sur les ressources complémentaires en 2000, soit 461 millions de dollars, tandis que par ailleurs les contrats de service de gestion, avec 111 millions de dollars, ont représenté 7 %<sup>3</sup>.

**Figure 3.2 : Évolution des tendances par type de fonds, 1996-2000 (en millions de dollars É.-U.)**

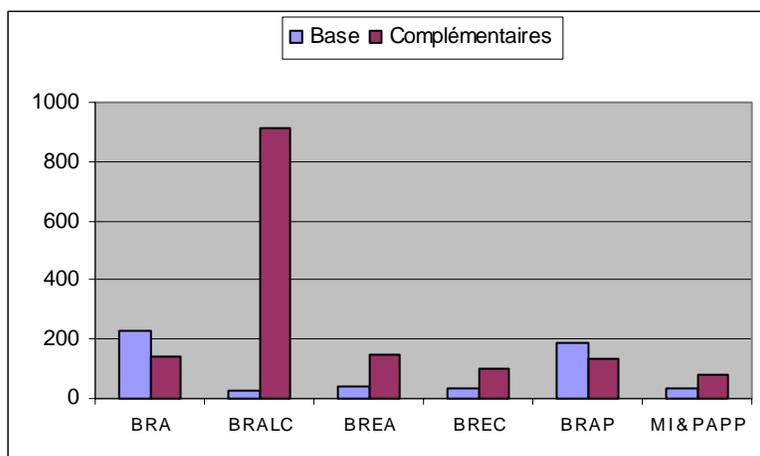


Le volume des ressources complémentaires et leur importance pour l'activité du PNUD sont donc frappants. En fait, prises ensemble, les deux sources de fonds complémentaires les moins courantes – participation de tiers aux coûts et fonds d'affectation spéciale – représentaient encore 644 millions de dollars sur les dépenses du PNUD en 2000, soit 120 % des dépenses financées sur les ressources de base la même année.

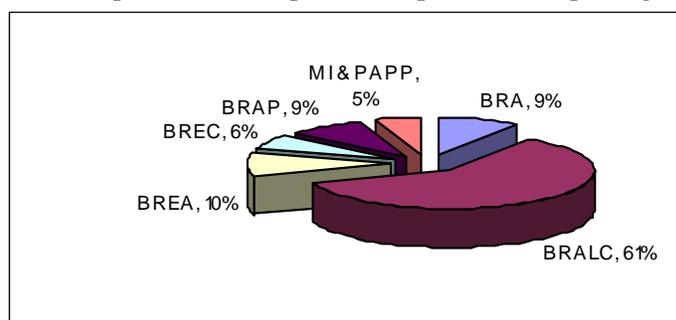
- La répartition des ressources complémentaires est variable selon les régions.** La région où les ressources complémentaires sont les plus importantes est l'Amérique latine et les Caraïbes, puisqu'elles y ont atteint près d'un milliard de dollars en 2000. Pour cette région, les ressources de base ont au contraire été négligeables. Les régions où les dépenses complémentaires ont été les plus faibles, en dollars, sont par ordre croissant l'Europe et la CEI, l'Asie et le Pacifique, et l'Afrique, avec respectivement 98 millions de dollars, 135 millions de dollars et 140 millions de dollars en 2000. Ce classement représente un changement par rapport à 1999, année où la position de l'Afrique et de l'Asie et du Pacifique était différente, les dépenses complémentaires en Afrique étant alors de 143 millions de dollars, et de 169 millions de dollars en Asie et dans le Pacifique. Il est à noter également que même si le financement complémentaire était faible en Europe et dans la CEI en 2000, il représentait néanmoins 75 % des dépenses du PNUD dans la région. Si l'on considère la part des ressources de base dans l'ensemble, la région qui vient à premier rang est l'Afrique en 2000, puisque les fonds de base ont représenté 62 % des dépenses dans cette région, après laquelle vient l'Asie et le Pacifique, avec 58 %.

**Figure 3.3 : Ressources de base et ressources complémentaires par région en 2000 (en millions de dollars)**

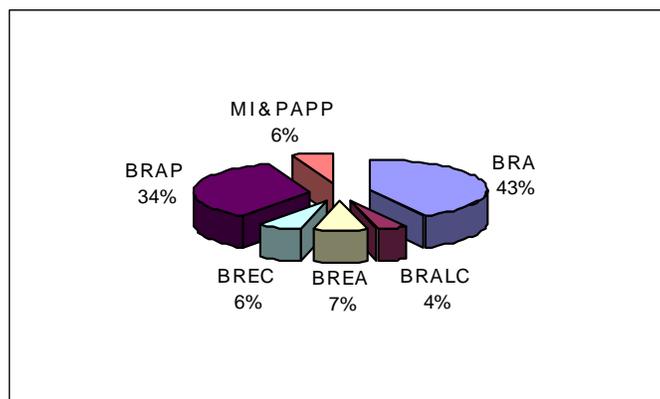
<sup>3</sup> Les contrats de services de gestion sont passés entre le PNUD et les donateurs pour la fourniture de services d'administration et d'achat. En tant que tel, ces fonds ne se traduisent pas par des programmes ou services de développement, de sorte que ces contrats ne sont pas pris en compte dans la figure 1b.



**Figure 3.4 : Répartition des dépenses complémentaires par région, 2000**



**Figure 3.5 : Répartition des dépenses de base par région, 2000**

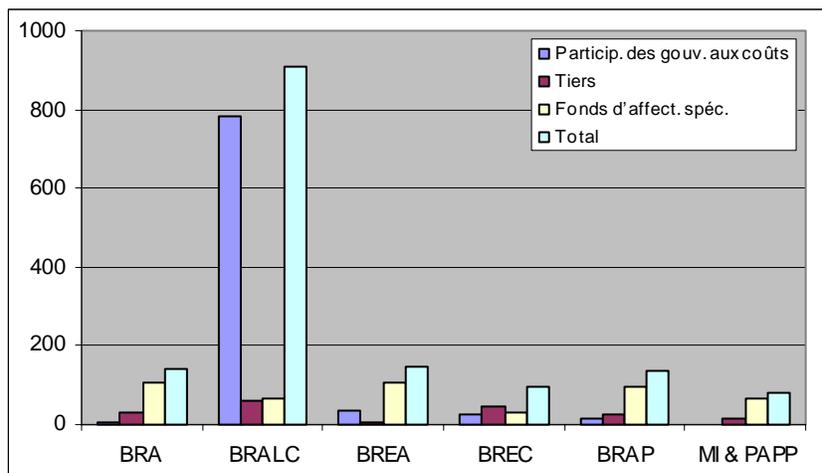


La répartition inégale des fonds complémentaires par région, en particulier étant donné les faibles niveaux enregistrés en Afrique, donne à penser que cette catégorie de ressources n'est pas nécessairement la conséquence des besoins. La concentration géographique des ressources complémentaires pose au PNUD un vrai problème, car son mandat est de contribuer à la dépaupérisation et de pourvoir aux besoins des plus vulnérables. Ce problème est en outre souvent compliqué par le fait que les donateurs eux-mêmes admettent qu'ils ne savent pas réellement comment "déclencher" le développement, en raison du trop grand nombre de variables en jeu.

- **Les diverses régions attirent des formes différentes de financement complémentaire.** En Amérique latine et dans les Caraïbes, la participation des gouvernements aux coûts, par le canal de leurs ressources propres ou de prêts que leur accordent la Banque mondiale ou la Banque interaméricaine de développement, est la principale source de financement complémentaire. En 2000, la participation des gouvernements aux coûts représentaient 85 % des dépenses totales dans la région. Ce phénomène est particulièrement visible dans cinq pays, l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Panama et le Pérou ("les cinq grands"), où les pays s'en remettent au PNUD pour conceptualiser, formuler et exécuter leurs projets et programmes et utilisent le PNUD comme filière pour la transformation des prêts accordés par les IFI aux gouvernements en projets opérationnels. En 1999, l'exécution totale des projets, dans les cinq pays, représentait environ 78 % du total de la région. La région des États arabes, qui compte un nombre important de contributeurs nets, est la région qui vient au second rang en ce qui concerne la participation des gouvernements aux coûts, mais à des niveaux bien moindres qu'en Amérique latine. Malgré cela, en 2000, les dépenses engagées au titre de la participation des gouvernements aux coûts ont à elles seules été pratiquement égales aux dépenses engagées dans la région sur des ressources de base. Dans d'autres régions, les gouvernements contribuent très peu aux coûts; c'est le cas en Afrique, où cette forme de financement n'a représenté que 2 % des dépenses totales du PNUD dans la région en 2000. En revanche, la participation de tiers aux coûts et les fonds d'affectation spéciale figurent en très bonne place en Asie et dans le Pacifique ainsi qu'en Afrique. La région des États arabes est également une région où les fonds d'affectation spéciale représentent une part importante des dépenses, en grande partie en raison du Fonds d'affectation spéciale pour le programme "pétrole contre nourriture" en Iraq.

### Types de dépenses engagés sur des ressources complémentaires, par région en 2000 (Millions de dollars)

85 % des ressources du Fonds d'affectation spéciale du BREA vont au programme "pétrole contre nourriture" en Iraq



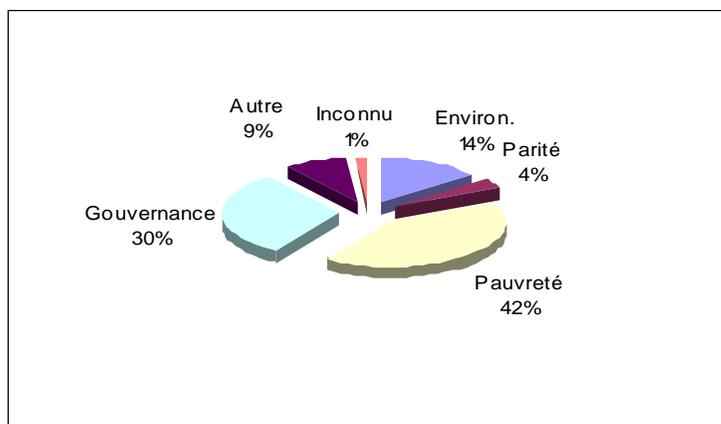
## 4. ADÉQUATION DES RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES AU MANDAT DU PNUD

Au sein du système des Nations Unies, le PNUD a pour mandat général de promouvoir le développement humain. Il est donc le principal fournisseur de conseil sur le développement, et le principal défenseur de la cause du développement. Le cadre de résultats stratégiques – l'une des deux composantes du plan de financement pluriannuel – définit les buts stratégiques de développement du PNUD selon six catégories. Ce sont les suivantes : 1) créer un environnement propice au développement humain durable (gouvernance); 2) réduction de la pauvreté; 3) environnement; 4) parité entre les sexes; 5) situations spéciales de développement; 6) appui du PNUD à l'ONU. Sur ces six catégories, les cinq premières sont thématiques, la sixième étant auxiliaire. Dans chacune des grandes catégories du cadre de résultats stratégiques, on compte des objectifs, des sous-objectifs, des domaines stratégiques. Les objectifs pour chacune des catégories sont les suivants : créer un environnement propice au développement humain durable (catégorie 1); politiques économiques et sociales visant la réduction de la pauvreté (catégorie 2); développement écologiquement rationnel afin de réduire la pauvreté humaine (catégorie 3); progression de la condition de la femme et parité entre les sexes (catégorie 4); réduction de l'incidence des situations d'urgence complexes et des catastrophes naturelles, reprise durable et passage au développement (catégorie 5); appui cohérent et efficace au système des Nations Unies (catégorie 6). Le rapport annuel axé sur les résultats (RAAR) donne des informations sur l'utilisation des ressources au niveau de chacune des catégories (ou des grands objectifs) retenues dans le cadre de résultats stratégiques et le plan de financement pluriannuel, ainsi qu'au niveau des sous-objectifs.

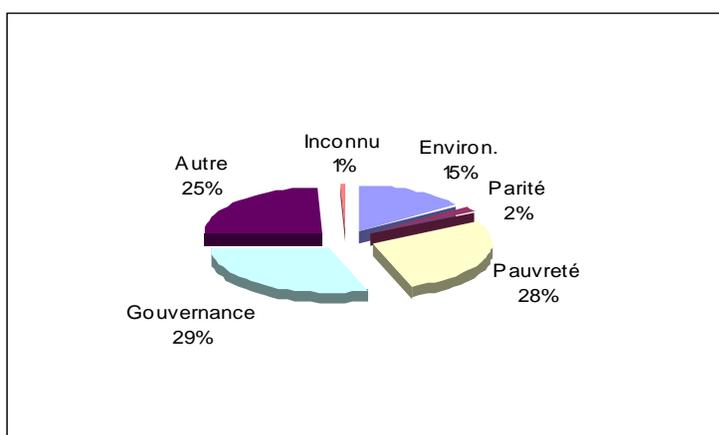
Pour être opérationnel sur le marché des ressources complémentaires, le PNUD doit instituer des partenariats, conclure des arrangements bien précis avec un large ensemble de partenaires (les gouvernements des pays bénéficiaires, les donateurs bilatéraux et multilatéraux et les institutions financières internationales), de sorte qu'on peut concevoir que la progression des ressources complémentaires entraîne, au niveau général, une absence de correspondance entre les thèmes et les ressources. Sur la base de l'analyse que contiennent les deux RAAR achevés à ce jour (1999 et 2000), cependant, il y a bien correspondance entre les thèmes et les ressources au niveau général de l'action du PNUD.

Dans le RAAR 1999, en effet, les sept sous-objectifs les plus importants sont classés dans un ordre qui ne varie pas selon qu'il s'agit de ressources de base ou de ressources complémentaires. Cela montre empiriquement que le PNUD est assez bien parvenu à préserver le respect des priorités de base, quelle que soit l'origine du financement. Le RAAR 2000 révèle aussi que, comme en 1999, les ressources de base et les ressources complémentaires sont allées au domaine de la gouvernance (42 %) de la réduction de la pauvreté (31 %) et de l'environnement (14 %). Une analyse plus poussée révèle une tendance grandissante des ressources complémentaires à s'orienter vers les domaines de la gouvernance et de la réduction de la pauvreté, deux domaines qui sont bien ceux pour lesquels on a demandé au PNUD de jouer un rôle plus grand. En ce qui concerne la participation de tiers aux coûts et les fonds d'affectation spéciale, la part la plus importante du financement est allée aux situations spéciales en matière de développement (30 %), puis à l'environnement (28 %) et à la gouvernance (26 %).

**Figure 4.1 : Répartition thématique en pourcentage des dépenses effectuées sur ressources de base, 2000**



**Figure 4.2 : Répartition thématique en pourcentage des dépenses effectuées sur ressources complémentaires, 2000**



La constatation d'une correspondance générale entre le mandat et les ressources est confirmée par les renseignements recueillis durant les visites dans les pays, ainsi que durant des consultations avec les donateurs et les bénéficiaires, quels que soient leur situation géographique ou leur niveau de développement social et économique. Dans les pays où l'équipe s'est rendue, la répartition des dépenses effectuées sur les ressources complémentaires montre qu'elles relèvent bien des domaines thématiques prioritaires du programme.

La tendance, dans les pays où l'équipe s'est rendue, tout en confirmant les statistiques mondiales, montre que dans certains pays le financement complémentaire, en croissance rapide, a peut-être "induit" des projets dans des domaines spécifiques. Cependant, cela n'a pas créé de disparités importantes entre les priorités du pays et le mandat général du PNUD non plus qu'avec le cadre de coopération avec le pays en question. La principale différence semble résider dans le niveau du financement, plutôt que dans les domaines de priorité choisis.

**Figure 4.3: Répartition thématique des ressources complémentaires par région, estimations budgétaires (%)**

Régions	Grands domaines	1996	1998	2000
		%	%	%
Autres programmes	ENVIRONNEMENT	0,31	0,41	0,23
	PARITÉ ENTRE LES SEXES	0,01	0,07	0,07
	RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	0,22	0,18	0,11
	GOVERNANCE	0,36	0,17	0,21
	AUTRES PRIORITÉS DE DÉV. DU PNUD	0,09	0,14	0,30
	AFFECTATION INCONNUE	0,00	0,02	0,08
	<b>TOTAL PARTIEL</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>
BRA	ENVIRONNEMENT	0,29	0,21	0,19
	PARITÉ ENTRE LES SEXES	0,04	0,03	0,02
	RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	0,17	0,13	0,21
	GOVERNANCE	0,41	0,40	0,32
	AUTRES PRIORITÉS DE DÉV. DU PNUD	0,07	0,23	0,27
	AFFECTATION INCONNUE	0,02	0,00	0,00
	<b>TOTAL PARTIEL</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>
BRAP	ENVIRONNEMENT	0,43	0,34	0,34
	PARITÉ ENTRE LES SEXES	0,03	0,02	0,02
	RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	0,19	0,26	0,19
	GOVERNANCE	0,12	0,24	0,33
	AUTRES PRIORITÉS DE DÉV. DU PNUD	0,23	0,14	0,09
	AFFECTATION INCONNUE	0,00	0,00	0,03
	<b>TOTAL PARTIEL</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>
BREA	ENVIRONNEMENT	0,32	0,29	0,08
	PARITÉ ENTRE LES SEXES	0,01	0,01	0,00
	RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	0,20	0,22	0,07
	GOVERNANCE	0,37	0,31	0,80
	AUTRES PRIORITÉS DE DÉV. DU PNUD	0,09	0,16	0,04
	AFFECTATION INCONNUE	0,00	0,00	0,00
	<b>TOTAL PARTIEL</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>
BREC	ENVIRONNEMENT	0,27	0,28	0,22
	PARITÉ ENTRE LES SEXES	0,01	0,01	0,02
	RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	0,12	0,37	0,34
	GOVERNANCE	0,27	0,17	0,15
	AUTRES PRIORITÉS DE DÉV. DU PNUD	0,32	0,17	0,27
	AFFECTATION INCONNUE	0,00	0,00	0,00
	<b>TOTAL PARTIEL</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>
BRALC	ENVIRONNEMENT	0,12	0,10	0,11
	PARITÉ ENTRE LES SEXES	0,01	0,02	0,01
	RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	0,23	0,39	0,32
	GOVERNANCE	0,26	0,25	0,32
	AUTRES PRIORITÉS DE DÉV. DU PNUD	0,38	0,24	0,24
	AFFECTATION INCONNUE	0,00	0,00	0,00
	<b>TOTAL PARTIEL</b>			

Source: PFMS - BRIO

Au Brésil, où initialement d'importants transferts de ressources publiques ont été acheminés par le canal du PNUD pour des services administratifs spécifiques (essentiellement des achats) depuis le milieu des années 90, le Gouvernement brésilien a financé des programmes du PNUD dans des domaines d'importance stratégique. Cette transformation a été progressive. Durant le cinquième cycle de programmation (1992-1997), la participation du Gouvernement brésilien aux coûts a représenté environ 90 % des activités de programme du PNUD. Cette évolution a eu lieu à un moment où le Gouvernement brésilien a amorcé une importante réforme de l'appareil étatique, exigeant des interventions rapides, sous forme de services d'appui, les principaux obstacles étant le caractère obsolète de la législation et des procédures bureaucratiques dépassées.

Le PNUD a apporté son assistance non seulement sous la forme de services d'achats, mais aussi sous forme d'expertise technique et de possibilités de développement des capacités qui étaient bien nécessaires. La crédibilité du PNUD et la valeur ajoutée par son action ont encore été accrues par le travail accompli concernant le développement humain, notion qui a été reprise par le Gouvernement brésilien comme important instrument de planification des politiques et d'allocation budgétaire dans sa lutte contre la pauvreté. Le bureau du PNUD au Brésil a été de plus en plus invité à mettre en place un système de suivi des projets importants menés par le Gouvernement dans le secteur social; il a lancé des projets pilotes novateurs concernant le développement local et le microcrédit, en vue d'un passage à l'échelle à l'avenir; et il a aidé à concevoir d'importants projets qui seront présentés aux institutions financières internationales.

Au Brésil, ces arrangements font intervenir le PNUD dans l'élaboration conceptuelle et technique des apports, principalement sous forme de services de gestion, l'action étant transparente, l'exécution rapide et efficace. Ces partenariats ont permis au bureau du PNUD au Brésil de devenir très compétent dans ces activités, qui sont tout à fait conformes aux grands objectifs prioritaires du PNUD.

**Figure 4.4: Brésil : Exécution en 1998–2000, répartition par grande unités de programme**

Source	Domaines thématiques	1998		1999		2000	
		Dollars	%	Dollars	%	Dollars	%
Ressources de base	Développement humain	-16 331	-4	544 948	231	93 165	-48
	Éducation	188 487	46	-395 162	-168	-244 333	127
	Environnement	120 157	30	-140 592	-60	-118 894	62
	Gouvernance	96 853	24	204 753	87	16 415	-9
	Dév. social	17 834	4	22 053	9	60 647	-31
	<b>Total partiel</b>		407 000	100	236 000	100	-193 000
Ressources complémentaires	Développement humain	5 257 331	2	2 869 518	2	3 717 055	2
	Éducation	70 565 013	27	43 805 509	29	53 587 413	28
	Environnement	49 669 343	19	33 924 250	23	43 936 424	23
	Gouvernance	78 518 147	30	44 935 388	30	62 852 215	33
	Dév. Social	57 633 166	22	24 646 335	16	26 610 893	14
	<b>Total partiel</b>		261 643 000	100	150 181 000	100	190 704 000
Ensemble des ressources	Développement humain	5 241 000	2	3 414 466	2	3 810 220	2
	Éducation	70 753 500	27	43 410 347	29	53 343 080	28
	Environnement	49 789 500	19	33 783 658	22	43 817 530	23
	Gouvernance	78 615 000	30	45 140 141	30	62 868 630	33
	Dév. Social	57 651 000	22	24 668 388	16	26 671 540	14
	<b>Total partiel</b>		262 050 000	100	150 417 000	100	190 511 000

Source: Bureau du PNUD à Brasilia

**Note :** 1998-1999 : Exécution effective.  
2000 : Exécution estimative

Au Pakistan, le financement complémentaire augmente rapidement – grâce en particulier à la participation de tiers aux coûts – et cela a amené à réaliser des projets dans des domaines tels que l’environnement, la parité hommes-femmes et la gouvernance, mais cela n’a pas créé de divergence politique notable entre les priorités du pays et le mandat du PNUD, ou encore le cadre de coopération avec le Pakistan. Le financement par des tiers incite désormais à développer des programmes et des projets d’intérêt particulier pour les organismes bilatéraux, les IFI et les ONG. Cependant, cela ne s’écarte pas des domaines prioritaires du PNUD, non plus que des priorités du Gouvernement pakistanais qui sont la dépaupérisation et le développement social.

**Figure 4.5 : PAKISTAN : Domaines thématiques pour l'affectation des ressources de base et des ressources complémentaires, 1998-2003 (Sixième cycle de programmation) (en milliers de dollars)**

Source	Domaines thématiques	Dollars	%
Ressources de base	A. Gouvernance	7 046	21
	B. Parité entre les sexes	3 611	11
	C. Environnement	3 607	11
	D. Dépaupérisation, développement local	17 242	50
	E. Autres	2 503	7
	Total partiel	34 009	100
Ressources complémentaires	A. Gouvernance	3 933	12
	B. Parité entre les sexes	2 239	7
	C. Environnement	17 433	54
	D. Dépaupérisation, développement local	8 519	27
	E. Autres	100	0
	Total partiel	32 224	100
Total des ressources	A. Gouvernance	10 979	17
	B. Parité entre les sexes	5 850	9
	C. Environnement	21 040	31
	D. Dépaupérisation, développement local	25 761	39
	E. Autres	2 603	4
	Total partiel	66 233	100

Source : PNUD, Pakistan

Note : Budgets approuvés au 31 janvier 2001.

Au Zimbabwe, toutes les ressources complémentaires s'intègrent bien dans le cadre de coopération avec le pays, notamment les ressources complémentaires dégagées par la volonté de résoudre des problèmes particulièrement complexes comme la réforme foncière. Le bureau du PNUD au Zimbabwe a mis un terme à certains projets qui ne correspondaient pas à ses priorités (par exemple, la sécurité aérienne) et s'est réorganisé en fonction de trois grands axes : la dépaupérisation, la lutte contre le sida et la gouvernance. L'équipe d'évaluation a constaté que dans ce pays le PNUD avait dû faire un effort particulier auprès des autorités pour que la question de la pauvreté soit bien mise en avant, alors que, de longue date, elle n'est pas reconnue comme une priorité nationale.

**Figure 4.6 : ZIMBABWE : Domaines thématiques pour l'affectation des ressources de base et des ressources complémentaires, montant estimatif des dépenses en 2000 (en milliers de dollars)**

Source	Domaines thématiques	Dollars	%
Ressources de base	A. Gouvernance	578	23
	B. Parité entre les sexes	52	2
	C. Environnement	207	8
	D. Dépaupérisation	1 454	57
	E. Situations de développement particulières	154	6
	F. Appui du PNUD au système des Nations Unies	104	4
	Total partiel	2 549	100
Ressources complémentaires	A. Gouvernance	1 775	62
	B. Environnement	1 032	35
	C. Dépaupérisation	0 076	3
	Total partiel	2 883	100
Ensemble des ressources	A. Gouvernance	2 353	43,1
	B. Parité entre les sexes	52	0,9
	C. Environnement	1 239	22,9
	D. Dépaupérisation	1 530	28,3
	E. Situations de développement particulières	0 154	2,9
	F. Appui du PNUD au système des Nations Unies	0 104	1,9
	Total partiel	5 432	100

Source: Système de gestion axé sur les résultats.

De même, au Niger, tous les projets financés sur des ressources complémentaires entrent bien dans le cadre général du mandat du PNUD, à savoir la lutte contre la pauvreté, la gouvernance et l'environnement. Ces domaines prioritaires sont financés à partir des ressources de base, étant donné le faible niveau des ressources complémentaires dans ce pays. Il est cependant à noter que dans des pays comme le Niger, où il n'y a pas de problèmes de conformité avec le mandat du PNUD, les ressources complémentaires, disponibles en très faible quantité, sont inadéquates, étant donné l'ampleur des problèmes de développement économique et humain.

**Figure 4.7 : NIGER : Domaines thématiques pour l'affectation des ressources de base et des ressources complémentaires**  
**Dépenses estimatives en 2000**  
**(en milliers de dollars)**

Source	Domaines thématiques	Dollars	%
Ressources de base	A. Gouvernance	559	13
	B. Environnement	1 858	44
	C. Dépaupérisation	1 750	41
	D. Appui du PNUD au système des Nations Unies	7	2
	Total partiel	4 237	100
Ressources complémentaires	A. Gouvernance	425	49
	B. Environnement	76	9
	C. Dépaupérisation	371	42
	Total partiel	872	100
Ensemble des ressources	A. Gouvernance	984	19
	B. Environnement	1 934	38
	C. Dépaupérisation	2 121	42
	D. Appui du PNUD au système des Nations Unies	7	1
	Total partiel	5 109	100

Source: Système de gestion axé sur les résultats.

En dépit de cette conformité thématique générale, l'équipe d'évaluation a constaté qu'il y avait, au niveau des projets, certains problèmes de conformité avec le mandat. Plus précisément :

1. Certains projets ne semblent pas tout à fait conformes aux objectifs et au mandat du PNUD. En RDP lao par exemple, la majorité des projets et programmes financés sur des ressources complémentaires sont bien conformes au mandat du PNUD et aux trois domaines définis dans le cadre de coopération avec le pays –développement rural communautaire, gestion de la transition économique et gouvernance, et gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Pourtant, une analyse plus fine de tous les projets qui entrent dans ces trois domaines programmatiques indique qu'un assez petit nombre de projets ne relève peut-être pas des domaines prioritaires obtenus, c'est le cas notamment des projets intéressant "l'aviation civile" et "le troisième cycle de construction de routes". Le niveau du développement en RDP lao et les énormes besoins d'assistance de ce pays dans presque tous les domaines ont sans doute contraint le PNUD à s'occuper de ces problèmes, qui apparemment ne relèvent pas des domaines d'activité prioritaire de l'organisation.

Un autre exemple de non-conformité intéresse l'Arabie saoudite, où le PNUD s'occupe de projets concernant les télécommunications, discipline qui ne relève pas directement de son mandat actuel. On peut faire valoir que l'intervention du PNUD dans les projets de télécommunications risquent de perpétuer l'image du programme comme organisation ayant un champ d'action beaucoup trop vaste, mais il demeure possible que l'engagement du PNUD dans des projets d'équipement de cette nature était peut-être nécessaire pour créer des conditions favorables à un rôle futur plus axé sur le choix des politiques.

En dernière analyse, il est probable qu'il faut s'en remettre à l'encadrement du bureau du PNUD dans le pays pour juger au mieux quelles sont les conditions les plus propices à l'implantation d'un programme de pays du PNUD. En d'autres termes, dans certains pays, même s'il y a, dans le court terme, une absence de conformité entre les projets et le mandat, en raison sans doute des priorités de ceux qui fournissent les ressources complémentaires, il est peut-être nécessaire et même judicieux pour mieux aligner de façon générale le mandat et les projets, et pour mieux mettre le PNUD à même

de mobiliser des ressources à plus long terme. Ces considérations doivent être prises en compte dans l'examen de la stratégie d'ensemble du PNUD, qui cherche de plus en plus à intervenir en amont des problèmes. Si cela est admis par la haute direction du Programme, et que dans certains domaines le PNUD ne devrait plus être actif, la question est plus vaste, étant donné la diversité des besoins d'un pays. En effet, le Programme doit être sensible aux exigences des pays, de sorte qu'il peut prendre la position pragmatique consistant à ne pas exiger trop rigoureusement une correspondance entre les projets et son mandat, étant donné que la grande majorité de ces interventions s'inscrit bien dans le cadre de résultats stratégiques et dans le plan de financement pluriannuel.

2. La situation opposée, celle où les projets et programmes sont extrêmement ciblés sur quelques activités fonctionnelles seulement, ou même une seule, est un autre exemple où il y a peut-être, au niveau des projets, absence de conformité entre les ressources et le mandat. Ainsi, au Brésil, le bureau du PNUD s'occupe de façon prédominante de la gestion des programmes et des projets et a rempli cette fonction, dans des domaines thématiques bien choisis, de façon tout à fait compétente. En même temps, le renforcement des capacités au Brésil évolue bien et aide de plus en plus à cadrer sur les problèmes critiques des entités régionales et municipales. Ces évolutions amènent à se demander où va le bureau du PNUD au Brésil à long terme. La question n'implique pas que l'on doute de l'importance d'une bonne gestion des programmes, mais amène à se demander quel est le potentiel de développement du bureau local à long terme. Des mesures tendant à accélérer le renforcement technique et institutionnel du PNUD seront nécessaires pour que l'organisation continue à apporter au Brésil une contribution significative. La question de la capacité du PNUD est reprise de façon plus approfondie dans la deuxième moitié du chapitre 7, "Renforcement des capacités".

#### **Principales constatations :**

- La question de la correspondance entre les ressources de base et les ressources complémentaires d'une part et le mandat du PNUD de l'autre n'est pas d'importance critique au niveau général, mais au niveau des projets, cette correspondance peut ne pas être totale.
- Comme l'organisation doit être sensible aux exigences du pays, il est indiqué que le PNUD ne pousse pas à une correspondance trop rigoureuse entre les ressources et le mandat, étant donné que dans leur grande majorité les interventions sont bien menées dans des domaines prioritaires définis.

## 5. LE RÔLE DES RESSOURCES DE BASE ET LEUR RAPPORT AVEC LES RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES

Le plan de financement pluriannuel a été élaboré à la fois comme cadre de résultats stratégiques et comme cadre intégré pour l'affectation des ressources. Pourtant, l'équipe d'évaluation a constaté que le plan de financement pluriannuel ne s'était pas encore pleinement implanté au niveau des pays. Le PNUD se trouve donc actuellement avoir du mal à mobiliser de façon cohérente des ressources au niveau du pays par des mécanismes tels que le cadre de coopération avec le pays. La difficulté est de pousser l'intégration du plan de financement pluriannuel au niveau du pays par "des cadres d'orientation par pays".

Nonobstant la question de cette intégration, l'équipe d'évaluation a noté aussi que la prépondérance du financement par des ressources complémentaires et les exigences d'un "marché imparfait" risquaient de retentir sur certains aspects du rôle et du mandat du PNUD. L'avantage comparatif du PNUD – l'universalité de sa présence, sa neutralité, son expérience – est lié de près à l'aptitude de l'organisation de fournir des fonds "de base". Elle place le Programme dans une position unique pour bien répondre aux besoins d'un ensemble très divers de pays, dans des domaines prioritaires, et de pourvoir aux besoins spéciaux que les marchés ont tendance à négliger, notamment les biens publics mondiaux ou encore les grands objectifs de développement définis dans le contexte de la Déclaration du Millénaire et des buts et objectifs de développement internationaux qu'elle contient.

L'amenuisement du financement par les ressources de base peut gravement compromettre le rôle du Programme comme partenaire fiable ainsi que son aptitude à s'acquitter du mandat de développement humain durable dans les pays bénéficiaires. Alors que les indices examinés par l'équipe dans les pays visités soutiennent cette affirmation, celle-ci revêt une importance particulière dans les pays les moins avancés qui, de leur côté, n'attirent pas d'importantes ressources complémentaires.

Traditionnellement, les ressources de base au PNUD ont financé l'organisation d'un dialogue sur les politiques, une action de plaidoyer, l'innovation, la coordination dans les domaines prioritaires de l'organisation. Pour préconiser avec autorité l'adoption de politiques nouvelles sur des questions où il souhaite intervenir, le Programme doit préserver une quantité suffisante de ressources de base. Celles-ci sont également nécessaires comme capitaux d'amorçage de l'innovation et de l'effet de démonstration dans certains domaines précis, ainsi que pour nouer de plus larges alliances. Un financement de base initial, de faible volume, a de même aidé au lancement de programmes et de projets qui ont permis de lever des ressources complémentaires (comme c'est le cas en Bulgarie et en République démocratique populaire lao, où des ressources de base ont permis d'obtenir des montants importants de ressources complémentaires).

### **Encadré No. 1**

#### **Effet de démonstration**

L'une des caractéristiques du cas de la Bulgarie est la place stratégique donnée d'emblée à un projet pilote sur l'expérimentation à petite échelle d'une politique plus ambitieuse, plus vaste. L'expérience initiale, si elle se révèle réussie et susceptible d'être reproduite ailleurs, serait suivie par un projet plus vaste et par la recherche de modifications des politiques de façon à assurer une plus grande durabilité au projet, à plus vaste échelle. À ce stade, les donateurs, et notamment les organismes donateurs bilatéraux et multilatéraux, seraient invités à participer aux coûts, et à apporter leurs propres spécialistes et leurs propres perspectives. Par cette stratégie, durant la période 1997-2002, un financement de base de 5,4 millions de dollars devrait engendrer 55,9 millions de dollars de ressources complémentaires.

Le financement de base exerce aussi une influence sur la coordination. Celle-ci s'entend au sens large, c'est-à-dire que le rôle du PNUD est de coordonner l'action de toutes les parties – les pouvoirs publics, les donateurs et les organismes des Nations Unies – sur un plan d'action pour le développement établi en

commun. Dans certains pays, on a constaté qu'une forte dépendance à l'égard des ressources complémentaires limitait gravement les possibilités de coordination efficace et large au niveau du pays. Il est donc justifié d'aménager une synergie entre les ressources de base et les ressources complémentaires dans ce domaine, car dans plusieurs pays, notamment la Bulgarie et le Honduras, la croissance des ressources complémentaires a profité du rôle de coordination joué par le bureau du PNUD dans le pays.

#### **Encadré No. 2**

##### **La coordination**

Le bureau local du PNUD au **Brésil** a particulièrement réussi à coordonner ses activités avec celles du Gouvernement brésilien et avec celles des institutions multilatérales et bilatérales. La coordination avec les autres organismes des Nations Unies a été satisfaisante mais limitée. Les possibilités de coopération plus large et plus profonde, dans le cadre des fonctions du Coordonnateur résident, sont limitées par la dépendance à l'égard de plusieurs organismes des Nations Unies pour l'obtention d'un financement complémentaire. En **Arabie saoudite**, le rôle de coordination du PNUD est de même gravement limité par la forte dépendance à l'égard des ressources complémentaires. On comprend la nécessité d'une plus grande coordination, mais les interventions du PNUD, répondant aux priorités du Gouvernement saoudien, concernent des domaines très spécifiques, hautement spécialisés parfois ou d'une nature technique. Au **Niger**, où le financement par des ressources de base représente l'essentiel des ressources du PNUD, le rôle du bureau local du PNUD dans la coordination est considéré par toutes les parties intéressées comme très réussi. Au **Zimbabwe**, l'expérience a montré l'importance d'une bonne coordination pour la mobilisation des ressources complémentaires. Le rôle de Coordonnateur que joue le bureau du PNUD dans le pays lui a permis d'organiser de vastes partenariats stratégiques qui se sont traduits par une meilleure mobilisation de ressources complémentaires. Le cas du **Pakistan** révèle que la progression des ressources complémentaires amène à la fois le gouvernement et le PNUD à intensifier leurs efforts de coordination afin d'éviter une prolifération malencontreuse de programmes et de projets financés par des ressources complémentaires.

En dehors des activités de programme, les fonds de base sont également essentiels pour financer une "infrastructure" adéquate du PNUD. Si ces ressources sont insuffisantes, les atouts substantiels et techniques du Programme et en fin de compte son aptitude à mobiliser des ressources complémentaires seront compromis. Le manque d'une telle "infrastructure" dans des situations particulières en matière de développement, tout récemment dans le cas de la Bosnie et du Timor oriental, peuvent avoir de graves conséquences pour l'intervention du PNUD et en fin de compte son efficacité.

On peut faire également une observation au sujet des fonds d'affectation spéciale thématiques, qu'on peut assimiler aux "ressources de base". En dehors des ressources venant des contributions volontaires, le PNUD a besoin d'une certaine flexibilité pour attirer un financement complémentaire auprès de créneaux bien précis du marché. Les fonds destinés à répondre aux préoccupations mondiales ou à tenir compte de l'intérêt porté par la communauté internationale pour des régions spécifiques sont des exemples de ces "créneaux" particuliers. On peut citer en exemple l'action menée contre le sida, action dont les ressources sont gérées centralement, tout comme des ressources de base. La difficulté, pour ces fonds, est de définir des critères d'affectation des ressources qui tiennent compte de façon équilibrée des incitations à la performance et des besoins. L'équipe d'évaluation est d'avis que, sur la base d'une bonne connaissance de l'actuel marché de l'aide, le PNUD est bien placé pour profiter de ces "créneaux" liés à des préoccupations communes de l'humanité. Cependant, cela ne doit pas faire oublier qu'il faut mobiliser localement des ressources, au niveau du pays.

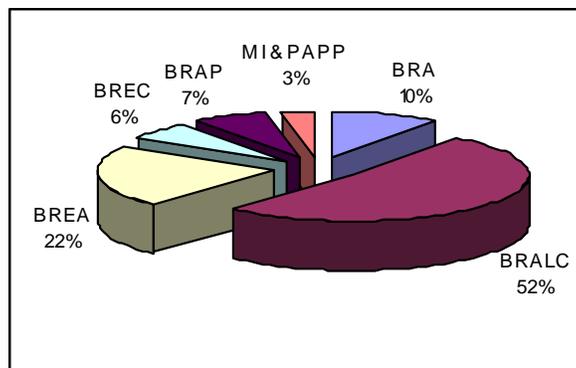
Sur la base de ces considérations, l'équipe d'évaluation parvient à la conclusion que l'absence d'une quantité minimale de ressources de base compromet gravement l'aptitude de l'organisation à exécuter son programme, conformément à son mandat, sur la base des connaissances acquises, et en qualité de conseiller écouté pour les politiques, dans les pays de son programme et d'être par ailleurs un avocat énergique du développement humain.

**Principales constatations :**

- Un cadre cohérent unique pour l'affectation des ressources de base et des ressources complémentaires doit être utilisé de façon plus efficace, au niveau des pays;
- Un cadre unique cohérent pour l'affectation des ressources de base et des ressources complémentaires ne doit pas faire oublier la nécessité de trouver des ressources de base d'un niveau adéquat.
- Le financement par les ressources de base joue un rôle critique dans l'accomplissement du mandat du Programme et dans la réponse aux besoins qui se manifestent dans des pays très divers, où sont réalisés des programmes, et qui ne seraient pas nécessairement couverts par des ressources complémentaires plus étroitement "ciblées".

## 6. MOBILISATION DES RESSOURCES – REPRODUCTION DES EXPÉRIENCES RÉUSSIES

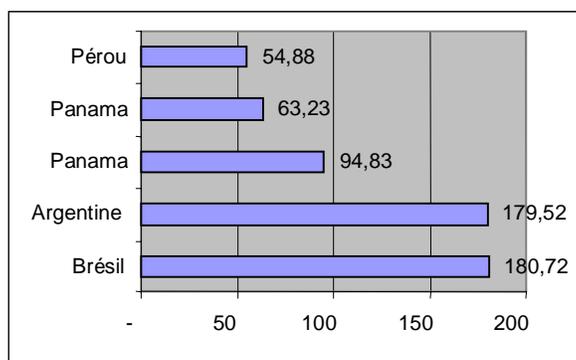
Figure 6.1. Répartition en pourcentage des dépenses engagées au moyen de ressources complémentaires, 2000



L'analyse de l'évolution du financement de base et du financement complémentaire montre que la répartition entre régions est très inégale, et une analyse plus poussée montre que les différentes régions attirent des types différents de participation aux coûts. Dans la présente section, on examine les conditions du succès dans l'obtention des ressources complémentaires, et les possibilités de reproduire ces conditions ailleurs.

Les pays de la région de l'Amérique latine ont particulièrement bien réussi à attirer, dans des quantités importantes, des contributions des gouvernements ou des prêts des institutions financières internationales. Ce phénomène concerne surtout cinq pays : l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Panama et le Pérou (dits les "cinq grands").

Figure 6.2. BRALC : les cinq grands, s'agissant de la participation des gouvernements aux coûts  
En millions de dollars É.-U.



La participation des gouvernements aux coûts est moins évidente dans d'autres pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Mais les pays contributeurs nets ont également bien réussi à obtenir une participation de leur gouvernement aux coûts; ces pays fonctionnent sur un marché quelque peu différent de celui des "cinq grands", puisque des ressources financières assez importantes sont disponibles alors que la capacité nationale est plus faible.

Plusieurs facteurs ont contribué au succès de la modalité de financement connue sous le nom de participation des gouvernements aux coûts, dans ces cinq pays :

- **Facteurs politiques.** Quand des gouvernements civils ont remplacé les régimes militaires, durant les années 70 ou au début des années 80, l'émergence de démocraties pluralistes a obligé à dégager les priorités de développement avec le concours de la société civile, désormais en mesure de s'exprimer. Des objectifs qui avaient été négligés de longue date, comme la réforme du secteur public, la création de capacités et la dépaupérisation ont été placés au rang de priorités importantes par les nouveaux gouvernements. Le PNUD, par sa neutralité, a été invité à aider ces gouvernements à formuler leurs objectifs et à les exprimer sous forme de programmes et de projets. La volonté de changement des gouvernements nouvellement installés, l'organisation de réformes ont beaucoup contribué aux efforts de mobilisation des ressources.
- **Facteurs économiques.** "La démocratisation de l'Amérique latine" a amené les institutions financières internationales à accroître notablement les prêts et l'assistance technique accordés à beaucoup de pays. Cependant, le niveau de leur présence dans ces pays n'a guère été propice à la réalisation de projets nombreux d'assistance technique. De ce fait, les gouvernements, comme les institutions financières internationales, ont vu dans le PNUD une excellente filière pour l'organisation de ces projets.
- **La confiance.** Les nouveaux gouvernements démocratiques avaient hérité d'institutions fragiles. Cette fragilité était du reste variable d'un pays à l'autre, mais le dénominateur commun était la présence de systèmes lourdement bureaucratiques, d'une législation et d'une réglementation souvent encombrantes, qui entravaient l'exécution rapide de certains projets et programmes : le PNUD était alors le mieux placé pour le faire. En outre, le secteur public ne disposait pas de ressources humaines adéquates et le PNUD paraissait donc une organisation neutre, transparente, protégée de la corruption, capable de conceptualiser, formuler et exécuter les projets et les programmes voulus.
- **La gestion.** Deux autres facteurs ont aussi joué un rôle décisif dans la rapide progression des contributions des gouvernements aux coûts : l'attachement porté par les bureaux régionaux à la mobilisation des ressources, la vigueur de l'encadrement et de la gestion des bureaux de pays. Dans le cas du Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants (BREC), on a établi des critères clairs pour améliorer la performance de la mobilisation des ressources. Au Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes (BRALC), la mobilisation des ressources est liée à la stratégie budgétaire. Dans cette région, les niveaux extrêmement faibles du financement de base auraient gravement compromis l'accomplissement par le PNUD de son rôle, si le Bureau n'avait pas conçu une telle stratégie. Dans l'ensemble, l'introduction de techniques modernes de gestion et une volonté d'écouter les clients ont également joué un rôle décisif dans l'aménagement de larges partenariats et d'alliances vigoureuses.

Dans d'autres régions, la situation était assez différente, ce qui amène à se demander si les modalités de la participation des gouvernements aux coûts constatées en Amérique latine peuvent être reproduites avec succès ailleurs. Dans les pays et régions qui n'ont pas rencontré un tel succès, plusieurs facteurs ont sans doute joué :

- La faiblesse des capacités et l'absence de succès visible des gouvernements qui ont entrepris des réformes économiques;
- Le volume plus faible des prêts accordés par les institutions financières internationales dans des pays déjà très endettés;
- Le manque de transparence et de responsabilités financières des structures publiques;
- La perception d'une relative inefficacité du PNUD dans la fourniture des services;
- L'existence d'une infrastructure établie de longue date des donateurs et des ONG, en particulier dans les pays où les donateurs étaient anciennement présents (par exemple les anciennes colonies);
- L'absence de partenariats solides avec les IFI.

**Encadré No. 3 : Le rôle des institutions financières internationales (IFI)**

Le rôle des IFI, en particulier de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement en Amérique latine, ne saurait être sous-estimé. Mais la situation varie d'une région à l'autre. En Amérique latine, il existe une collaboration ancienne entre le PNUD et les IFI. En Afrique, en revanche, les partenariats existants avec la Banque mondiale et avec la Banque africaine de développement sont encore tout récents. De même, dans les régions de l'Europe-CEI et de l'Asie-Pacifique, la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) et la Banque asiatique de développement (BASD), respectivement, commencent tout juste à envisager les modalités de l'octroi de prêts complémentaires au PNUD.

Si on examine la répartition de la participation des tiers aux coûts et des fonds d'affectation spéciale dans le financement des ressources complémentaires, on constate que les succès sont plus nombreux. Au cours des deux ou trois dernières années, les pays où la contribution de tiers aux coûts a atteint des niveaux importants sont : en Asie, le Cambodge et l'Indonésie; en Afrique, le Mozambique et le Rwanda; en Amérique latine, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua. Parmi les États arabes, l'Iraq a reçu 90% de la part de cette forme de financement dans la région. En Europe et dans la CEI, la Bosnie, le Tadjikistan et l'Ukraine ont ensemble reçu 50 % des contributions des tiers dans la région.

Par nature, la participation de tiers aux coûts n'est pas facilement prévisible, et la répartition a donc évolué au fil des ans à mesure de l'évolution des circonstances. On trouvera à l'annexe D les aspects saillants de la répartition, en 2000, de ces fonds par principal bénéficiaire, par région.

De même, les fonds d'affectation spéciale sont d'importance variable dans les diverses régions. Il est à noter cependant que ces fonds d'affectation spéciale ont une place prépondérante en ce qui concerne les situations spéciales en matière de développement et pour le financement de l'action environnementale (notamment par le canal du FEM).

#### Encadré No 4 : Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM)

Le Fonds pour l'environnement mondial est un mécanisme financier qui accorde des dons ou des fonds assortis de conditions libérales à des pays en développement pour des projets et activités visant à protéger l'environnement mondial. La responsabilité de l'exécution, au FEM, est partagée entre le PNUD, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et la Banque mondiale. Le PNUD est, dans l'ensemble, responsable de la création de capacités et des activités d'assistance technique, ainsi que du Programme de microfinancements, pour le compte du FEM.

Les ressources du FEM sont disponibles pour des projets et d'autres activités qui concernent le changement climatique, la diversité biologique, les eaux internationales, l'épuisement de la couche d'ozone et la dégradation des terres – surtout la désertification et le déboisement. Entre 1991 et 1999, le FEM a alloué 991 millions de dollars sous forme de subventions et a mobilisé en outre 1,5 milliard de dollars de cofinancement (auprès de pays bénéficiaires, d'organismes bilatéraux et autres institutions de développement, du secteur privé et d'organisations non gouvernementales) en vue de projets concernant la **diversité biologique**; 884 millions de dollars pour 227 projets destinés à atténuer le **changement climatique**, à quoi ont correspondu 4,7 milliards de dollars de cofinancement; 360 millions de dollars pour des initiatives concernant les **eaux internationales**; 155 millions de dollars pour éliminer les **substances qui appauvrissent la couche d'ozone**; et 350 millions de dollars pour une action contre le **déboisement** et la **désertification**.

En juin 2000, le portefeuille de projets du FEM détenu par le PNUD représentait au total 1 045 millions de dollars, non compris 963,35 millions de dollars de cofinancement. Plus de 580 projets, sans compter ceux qui relèvent du Programme de microfinancements, dans l'actuel portefeuille s'inscrivent dans l'intervalle de 10 000 dollars à 15 millions de dollars. Certains des bénéficiaires les plus importants des fonds du FEM sont le Brésil, la Chine, la Fédération de Russie, l'Inde, l'Indonésie, Madagascar, le Mexique, le Pakistan et les Philippines. En général, **l'Asie et le Pacifique**, **l'Amérique latine et les Caraïbes**, et **l'Afrique** sont les trois régions qui reçoivent la plus grande partie des fonds du FEM. Le FEM a pour principe d'action de réfléchir à l'échelle mondiale et d'agir à l'échelle locale. De cette façon, il constitue un bon exemple de dispositif mondial facilitant des initiatives nationales.

Source : PNUD + FEM, secrétariat du FEM.

Pour chaque source de financement, la progression de la participation de tiers aux coûts s'explique peut-être par un grand nombre de facteurs jouant à l'échelle mondiale ainsi que par des facteurs propres aux pays ou à diverses institutions. De façon générale, tous ces facteurs reflètent un marché dynamique de l'aide, qui cherche à devenir encore plus spécialisé et s'adapter à l'évolution de circonstances dans des domaines thématiques, en fonction des priorités des pays et des conditions régionales. Ces facteurs reflètent aussi la dynamique des avantages comparatifs des organismes bilatéraux, des institutions financières et des ONG.

Si certains pays sont bien parvenus à mobiliser des ressources complémentaires, il faut se demander si l'expérience peut être reproduite dans d'autres pays ou régions. Une réponse rapide consiste à dire "oui", mais uniquement si les conditions qui prévalaient dans les cas de succès peuvent être reproduites, compte tenu des contraintes à surmonter. Il est donc justifié d'adopter une démarche différenciée, reflétant les situations et les problèmes des pays et des régions. Une démarche différenciée suppose une analyse des politiques suivies et des conditions institutionnelles dans les pays ou régions, où le "modèle" pourrait être considéré comme applicable.

L'expérience des pays visités par l'équipe d'évaluation montre que plusieurs facteurs ont joué, dans des combinaisons variées, pour expliquer le succès du PNUD dans la mobilisation des ressources.

Figure 6.3

Tableau 4. Dépenses complémentaires par source, dans les pays visités – 2000 (en millions de dollars)

Région	Pays	Partic. des gouv. aux coûts	Partic. des tiers	Fonds d'af. spéc.
BRALC	Brésil	180,72	5,91	8,18
	Honduras	32,85	1,08	7,86
BRA	Zimbabwe	0,83	0,97	0,59
	Niger	–	0,43	0,13
BRAP	Pakistan	0,26	0,93	1,69
	RDP lao	0,75	2,89	5,91
BREA	Arabie saoudite	2,99	0,07	(0,32)
BREC	Bulgarie	11,03	2,32	0,37

**Brésil :** Les facteurs qui expliquent le succès du bureau du PNUD au Brésil, qui est bien parvenu à mobiliser le concours du Gouvernement aux coûts, ont été examinés dans la section qui précède. Mais on peut se demander si l'expérience acquise au Brésil peut vraiment être reproduite ailleurs, et quelle est sa chance de succès à moyen terme. L'expérience acquise repose sur la contribution du Gouvernement aux coûts, et elle concerne surtout la gestion des programmes et des projets déjà inscrits d'un commun accord dans le cadre de coopération entre le PNUD et le Brésil. Mais deux questions se posent : la modalité est-elle durable, et faut-il s'efforcer expressément, par des politiques bien choisies, de la soutenir.

Comme le Brésil a désormais réalisé un certain niveau de complexité dans la création de ses capacités et comme le bureau du PNUD au Brésil a assez étroitement cadré ses activités sur la gestion, il semble que les conditions mêmes qui expliquent le succès du PNUD au Brésil risquent de disparaître. À moyen terme, et peut-être même plus tôt, dans deux ou trois ans, ces conditions risquent d'être moins favorables au PNUD. Dans cette perspective, l'arrangement actuel, avec ses caractéristiques actuelles, ne semble pas pouvoir être maintenu durablement.

Plutôt que de tenter de prolonger l'existence de cet arrangement, on devrait s'efforcer d'améliorer la capacité du bureau local du PNUD, ainsi que du PNUD dans son ensemble, de répondre à des conditions nouvelles, à des possibilités nouvelles, qui résulteront des réformes que le Gouvernement brésilien engage. La durabilité de "l'expérience brésilienne" dépend dans une large mesure de l'efficacité d'une telle intervention "en amont" pour accroître l'actuelle capacité institutionnelle et technique du pays.

**Honduras :** Peu après la dévastation entraînée par l'ouragan Mitch en octobre 1998, qui a attiré au Honduras des fonds d'un montant assez important pour l'organisation de secours d'urgence, le bureau du PNUD au Honduras a réorganisé le cadre de coopération avec le pays autour de trois thèmes prioritaires : 1) environnement et développement, 2) gouvernance et 3) dépaupérisation. Dans ces trois domaines, le bureau du PNUD au Honduras est parvenu à combiner les secours et les programmes ou projets.

Grâce à cette réorganisation, le bureau du PNUD a pu attirer des contributions bilatérales et multilatérales. Parmi ces dernières, la Banque mondiale vient au premier rang avec 45 millions de dollars, la Banque interaméricaine de développement au second avec 21,8 millions de dollars pour la période 1998-2001. Durant cette même période, le Gouvernement hondurien devrait faire une contribution de 19,8 millions de dollars par des crédits budgétaires directs ou en utilisant les prêts que lui accordent les IFI. Les programmes conçus par le PNUD allient des éléments de renforcement de capacités, des conseils sur les politiques à mettre en oeuvre et des éléments visant à remédier aux effets de l'ouragan de sorte que l'ensemble est assez attrayant et a attiré des contributions du Gouvernement et des donateurs. Dans tous

ces programmes, les fonds de base ont été répartis de façon à peu près égale et utilisés pour attirer d'autres contributions. On peut citer un exemple réussi, le Fonds d'affectation spéciale pour la démocratie créé par le PNUD, qui est ainsi parvenu à attirer des contributions de 25 donateurs différents, alors qu'initialement l'investissement en ressources de base était minime. Cela montre assez que les donateurs, avec confiance, estiment que le PNUD peut effectivement s'occuper de programmes délicats tels que ceux qui concernent la bonne gouvernance.

Un autre élément du succès de la stratégie de mobilisation des ressources par le bureau du PNUD au Honduras tient à la démarche ouvertement axée sur les clients. En septembre 2000, une étude de la performance du PNUD avait été réalisée parmi les organismes donateurs. Plusieurs des recommandations avaient été prises en considération et des mesures correctives au niveau de la gestion sont en cours de mise en oeuvre.

**Zimbabwe** : La progression des ressources complémentaires au Zimbabwe s'explique par trois facteurs. D'abord, au milieu des années 90, doté d'un nouvel encadrement, le bureau local du PNUD s'est réorganisé pour mieux tirer parti des capacités du personnel et réduire les coûts de transaction de ces opérations. Le résultat était une amélioration de la capacité du bureau local du PNUD d'organiser et d'appliquer des programmes rapidement et efficacement; de même, il était mieux à même de repérer et de valoriser les "possibilités" dans ses domaines prioritaires. Deuxièmement, le rôle de coordination du bureau local du PNUD a aidé celui-ci à organiser de larges partenariats stratégiques avec la Banque mondiale et des donateurs bilatéraux, ou encore d'autres organismes des Nations Unies. Cela a entraîné des niveaux assez élevés de contributions de tiers et aux fonds d'affectation spéciale.

Enfin et surtout, au niveau des politiques, le PNUD a noué une relation solide avec le gouvernement et la société civile, inspirant à l'un et à l'autre confiance et respect mutuel. Grâce à la direction du bureau local, le PNUD s'est directement engagé dans la solution de plusieurs problèmes d'importance nationale, notamment tout récemment la question de la réforme foncière. Cette relation toute particulière s'est manifestée en 2000 par la contribution de 800 000 dollars apportée par le Gouvernement zimbabwéen au PNUD, réalisation remarquable étant donné la détérioration de la situation économique et sociale du pays.

Dans la crise actuelle, le PNUD doit résoudre le difficile problème du maintien de sa spécificité, au moment où le gouvernement cherche plutôt à "gérer la crise" qu'à s'occuper du développement socioéconomique, et à un moment aussi où les donateurs cherchent à acheminer les ressources plutôt vers les ONG, dans l'espoir d'avoir un impact plus direct sur la société civile, en particulier pour répondre à la crise du sida et à ses conséquences sociales. Cette situation montre bien que le Programme doit s'adapter quand les conditions de son action évoluent.

**Niger** : La mobilisation des ressources au Niger consiste principalement à soumettre des propositions de programmes et de projets aux donateurs. Il semble que le PNUD n'ait épargné aucun effort, dans ce domaine, et qu'il soit conscient de la nécessité d'une conception intégrée de la mobilisation des ressources. Dans cet effort, un facteur paraît particulièrement positif : le rôle de coordination du bureau local du PNUD, reconnu par le Gouvernement et par les donateurs, ainsi que le niveau de confiance que le PNUD a su susciter chez ses partenaires.

Cependant, le bureau du PNUD au Niger doit faire face à plusieurs problèmes. Plusieurs donateurs se sont retirés du pays en raison de l'instabilité du climat politique, qui explique en partie la faiblesse du financement. La situation s'améliore, bien que les donateurs traditionnels continuent à préférer l'aide bilatérale. Les ONG ayant un accès direct aux bénéficiaires sont de sérieux concurrents pour ce qui est de l'obtention de ressources complémentaires. Enfin, il faut reconstituer un climat de confiance entre le Gouvernement et les donateurs.

**Pakistan** : Le Gouvernement pakistanais reconnaît que des conditions macroéconomiques favorables sont nécessaires pour améliorer durablement la situation sociale du pays. Pour cette raison, il cherche à réduire les déséquilibres internes et externes. Cependant, alors que la croissance économique est faible, les priorités immédiates sont la dépaupérisation, en particulier en milieu rural parmi les femmes et les enfants, et le développement social. Dans ce contexte, il est difficile d'obtenir un financement complémentaire pour mener les réformes politiques nécessaires, en raison de la précarité des liens entre les nombreux projets, souvent dispersés, et le résultat global. Le bureau du PNUD au Pakistan commence à cadrer son action sur ces "corrélations stratégiques" ainsi que sur les partenariats. Ainsi, parmi les activités dans la filière figure le "Programme national de développement durable", qui, entre autres choses, cherche à aborder de façon synthétique l'ensemble de corrélations entre pauvreté et environnement.

Entre 1998 et 2001, le montant des ressources complémentaires est passé de 2,0 millions de dollars à plus de 11,3 millions de dollars. Cette croissance rapide, au Pakistan, s'explique en particulier par le financement apporté par le FEM et par la contribution de tiers aux coûts engagée dans le domaine de la dépaupérisation, de la gouvernance et de la parité entre les sexes. La croissance rapide des ressources complémentaires commence du reste à créer des tensions pour le bureau local du PNUD, pour le gouvernement lui-même et dans les rapports institutionnels entre organismes bilatéraux, les autres donateurs, les IFI et d'autres organismes spécialisés des Nations Unies. Au niveau du PNUD, ces tensions concernent les attributions de convocation, ses fonctions de coordination et le rôle qui est attendu de lui dans la coordination et la promotion des partenariats stratégiques. La croissance des ressources complémentaires, avec l'utilisation de nouvelles méthodes et de systèmes de gestion dynamique, pousse le bureau du PNUD et les autorités pakistanaises à chercher à accroître leurs ressources techniques et humaines. Cela montre aussi qu'il faut que le PNUD intensifie son aide au gouvernement pour qu'il puisse mieux gérer une politique cohérente, au moment où les ressources complémentaires augmentent rapidement.

**RDP lao** : Depuis 1986, le Gouvernement suit des politiques nouvelles, de transition; en effet, la RDP lao qui était une société fermée, devient de plus en plus une société ouverte, à économie marchande. Ce processus n'est pas achevé et cette évolution a attiré l'attention de nombreux donateurs bilatéraux, notamment les pays nordiques, qui veulent aider le Gouvernement à mener à bien ses réformes. Comme de nombreux donateurs veulent aider le pays mais n'ont pas d'infrastructure sur place pour organiser et mettre en oeuvre leurs propres programmes, ils se sont tournés vers le PNUD, seul moyen viable d'acheminer les fonds d'assistance technique dans le pays. En même temps, le Gouvernement lao a toujours eu la plus grande estime pour le PNUD, organisme neutre et transparent, et le bureau du PNUD peut aider le Gouvernement à formuler des plans, des politiques et des programmes stratégiques, facteur important dans l'obtention de ressources complémentaires.

La combinaison de ces différents facteurs, allant de pair avec les incitations émanant du Bureau régional du PNUD et avec l'engagement actif de l'encadrement du PNUD dans le pays ont permis au Programme de mobiliser d'importantes ressources, venant des contributions du Gouvernement ou de donateurs bilatéraux. Celles du Gouvernement représentent environ 12 % des ressources complémentaires, le reste venant de tiers, notamment la Norvège, les Pays-Bas, le Danemark, l'Australie et la Suède. Les contributions des institutions financières internationales ont été négligeables, car celles-ci poursuivent leurs propres travaux, directement, au moyen de prêts et par des accords d'assistance technique avec le Gouvernement lao.

Il y a lieu de noter que les questions humanitaires ont également attiré une importante contribution des donateurs à un fonds d'affectation spéciale désigné sous les initiales UXO afin de répondre aux contraintes sociales et économiques causées par les engins et munitions non explosés (par exemple, les mines terrestres).

**Bulgarie :** Deux éléments ont revêtu une importance critique pour expliquer le succès constaté en Bulgarie : la “stratégie” suivie pour améliorer l’efficacité du développement, et le projet “Bulgarie, un beau pays”, qui a réussi à galvaniser la société bulgare dans son ensemble et a intéressé la communauté des donateurs. Dans le premier cas, le bureau du PNUD a conçu une stratégie par laquelle, avec des ressources de base, il soutient des projets pilotes dans certains des domaines les plus critiques tels que la lutte contre la pauvreté, la création d’emplois et la décentralisation. L’idée est de reproduire un projet à une échelle assez vaste une fois que les éléments fondamentaux ont été assimilés et développés. D’autres donateurs sont alors invités à participer à ce stade et, en fin de compte, le Gouvernement modifie les politiques nationales ou locales afin de rendre plus durables les nouveaux projets. L’initiative parallèle consistant à susciter une modification des politiques, au plus haut niveau du secteur public, est également importante, comme dans le cas du projet “Bulgarie, un beau pays”, qui a amené des réformes du droit du travail et une action en faveur de la décentralisation et des collectivités locales.

Par ces initiatives, on estime que les ressources de base de la période 1997-2002, soit 5,4 millions de dollars, ont suscité un financement complémentaire de 55,9 millions de dollars<sup>4</sup>. Sur ce montant, le Gouvernement apportera une contribution de 26 millions de dollars, et neuf donateurs bilatéraux ainsi que l’Union européenne apportent d’importantes contributions, selon la modalité de la participation des tiers aux coûts. Pour la Bulgarie, c’est un élément d’importance critique, qui assure la liaison entre le renforcement des capacités, l’efficacité de la coordination et la maîtrise qu’exercent les principaux acteurs. On a pu faire observer que l’existence d’accords à vocation mondiale entre le PNUD et les donateurs facilite considérablement les accords locaux dans le pays, comme le montre le cas de l’Union européenne et des Pays-Bas.

**Arabie saoudite :** Ayant le statut de contribuant net, l’Arabie saoudite est passée de bénéficiaire à donateur. Le Gouvernement finance ainsi les coûts du bureau du PNUD et les programmes réalisés par lui. Les contributions au PNUD vont à des domaines bien spécifiques, conformes aux priorités choisies par le Gouvernement. La difficulté pour le PNUD, en Arabie saoudite, tient à son aptitude technique à répondre aux besoins et aux exigences du Gouvernement dans des domaines parfois très spécialisés, tels que la protection de l’environnement ou l’informatique. Dans une pareille situation, que l’on retrouve dans plusieurs autres pays contributeurs nets, l’atout du PNUD réside dans son aptitude à mobiliser des connaissances et des spécialistes pour répondre à des besoins de développement bien précis. Cependant, quand il n’y a pas d’autres avantages d’action du PNUD, le bureau local considère que les ressources réservées à l’aide au développement vont à des entreprises privées qui sont mieux placées et plus capables.

### **Principales constatations :**

- Il existe d’importantes disparités entre les régions et les pays pour ce qui est de la mobilisation des ressources. Les succès sont assez répandus; cependant, les conditions de ces succès semblent varier en fonction du type de ressources et des politiques et des institutions du pays.
- La reproduction des succès dépend d’une bonne compréhension des politiques suivies par le pays et des conditions institutionnelles qui expliquent ce succès, ainsi que d’une analyse des facteurs qui y contribuent.
- Dans l’ensemble, et si l’on examine en particulier l’expérience des pays visités, l’équipe d’évaluation a constaté que le succès dépend d’au moins quelques-uns des facteurs suivants :
  - ✓ Existence d’un climat et de politiques propices;

---

<sup>4</sup> Chiffres fournis par le bureau du PNUD en Bulgarie.

- ✓ Intérêt spécifique et volonté des organismes multilatéraux, bilatéraux, des autres donateurs, des IFI et des ONG;
- ✓ Volonté des autorités d'utiliser les ressources de base pour soutenir des programmes prioritaires (dans le cas de la participation du gouvernement aux coûts);
- ✓ Des partenariats substantiels avec des donateurs et des IFI pour mener les tâches et remplir des fonctions bien précises; et
- ✓ Une capacité technique, administrative et une qualité de chef de file du bureau du PNUD dans le pays, ce qui est de loin l'élément le plus critique du succès. Cette capacité, dont l'importance ne saurait être trop soulignée, est déterminante surtout quand, dans le pays, le niveau des capacités est assez faible.

## 7. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

### 7.1 Capacités nationales

La constitution de capacités nationales est au coeur même des interventions du PNUD. Selon le cadre de financement pluriannuel, 70% des produits du PNUD entrent dans la catégorie du renforcement des capacités. Il n'empêche qu'il n'est pas toujours facile de définir ou de mesurer le renforcement des capacités, s'assurer qu'il a effectivement lieu ou déterminer les facteurs qui l'influencent.

D'une manière générale, l'interaction des facteurs qui jouent sur le renforcement des capacités au niveau du pays hôte et, dans une certaine mesure, au niveau du PNUD, est largement tributaire du fait que les marchés respectifs obéissent ou non aux ressources de base. Lorsque les marchés sont dans une large mesure mus par des ressources complémentaires au moyen de la participation aux coûts par les pouvoirs publics, il semblerait que le pays hôte ouvre la voie du renforcement de ses propres capacités. Cette voie ne coïncide pas nécessairement avec celle du PNUD, encore que les décideurs de part et d'autre puissent considérer que des alignements à cet égard serviraient leurs intérêts. En tout état de cause, s'il veut rester efficace, le PNUD devrait définir son propre cadre d'intervention afin d'assurer sa croissance technique et institutionnelle. On peut trouver un exemple à cet égard dans le cas du Brésil d'aujourd'hui. Ce pays accélère des réformes afin de moderniser le lourd appareil du secteur public et son cadre juridique. Au cours de la mission d'évaluation, les pouvoirs publics ont fait savoir qu'à cet égard, les capacités nationales faisaient l'objet d'un développement très réel. La deuxième observation est que, d'un point de vue technique et scientifique, le pays a déjà atteint un degré élevé de développement, en particulier au niveau national (contrairement aux niveaux régional et municipal). En bref, le renforcement des capacités du Brésil évolue de manière satisfaisante et il s'agit maintenant de s'orienter vers le domaine critique des entités régionales et municipales. Il faut s'attacher tout spécialement à la question de savoir quels programmes de renforcement des capacités devraient être renforcés à court terme afin d'assurer au PNUD un apport pertinent au Brésil.

Lorsque les marchés sont largement alimentés par des ressources complémentaires au moyen d'entités bilatérales, multilatérales ou d'entités telles que l'Union européenne, comme dans le cas de la Bulgarie, le renforcement des capacités du pays hôte sera fortement influencé par les intérêts à long terme des "tiers". Ces intérêts doivent bien entendu être entièrement compatibles avec ceux du pays hôte ainsi qu'avec le mandat et les priorités du PNUD. Il s'agit pour le PNUD de veiller à maintenir cette convergence.

Une autre dimension apparaît lorsque l'on envisage le financement par des tiers (participation aux dépenses de tiers et fonds d'affectation spéciale). La croissance rapide du financement par des tiers a de profondes répercussions pour ce qui est des exigences du renforcement des capacités, non seulement au niveau national mais aussi au niveau des bureaux locaux du PNUD. Ainsi qu'il est apparu dans des pays tels que la Bulgarie et le Pakistan, le financement par des tiers suppose notamment des approches nouvelles, des méthodes nouvelles, des mécanismes d'évaluation reposant sur les marchés et des cadres de gestion dynamiques fondés sur l'efficacité et les résultats. Ces méthodes nouvelles influencent les activités financées au moyen des ressources de base ainsi que par des fonds complémentaires, ce qui pose un problème du point de vue du renforcement des capacités tant pour les pouvoirs publics que pour les bureaux de pays du PNUD. Si l'on examine plus précisément le cas de la Bulgarie, étant donné que le renforcement des capacités institutionnelles est lié 1) à la reproductibilité et à la viabilité des projets; 2) à la maîtrise par les pouvoirs publics et 3) à l'impact sur les politiques globales, tout porte à croire que la récente croissance des ressources complémentaires a contribué à renforcer les capacités à tous les niveaux.

Les caractéristiques propres aux ressources de base et aux ressources complémentaires influencent le renforcement des capacités nationales à divers titres. On peut aborder cette question de manière schématique en examinant les forces ainsi que les faiblesses de chaque catégorie. Dans un contexte où les

ressources de base dominant, le PNUD est mieux à même d'influencer la nature et les outils du renforcement des capacités. L'une des faiblesses de ce scénario est que la maîtrise par les entités nationales peut être limitée, et que le PNUD est alors soumis à davantage de pression pour faire en sorte que le volet renforcement des capacités de son intervention traduise effectivement les besoins et exigences de ses partenaires nationaux. Par ailleurs, dans un contexte où les fonds complémentaires dominent, le renforcement des capacités suivra généralement les préférences des donateurs (dans le cas de la participation aux coûts par des tiers et des fonds d'affectation spéciale), ou obéira au gouvernement du pays hôte (dans le cas de la participation aux coûts par les pouvoirs publics, lorsque des entités nationales ont la maîtrise complète du projet). Le PNUD est alors contraint d'examiner la nature de sa propre capacité et de l'aligner sur un contexte obéissant à des facteurs extérieurs, du point de vue des donateurs ou du point de vue des pouvoirs publics.

Cependant, dans la réalité, il existe, comme on peut le constater d'après les exemples ci-dessus, de très nombreuses combinaisons possibles de mécanismes et de résultats, selon le cadre dans lequel le PNUD exerce son action. La corrélation entre la source de financement et le renforcement des capacités n'est donc pas très nette.

Dans des pays tels que la RDP lao, le renforcement des capacités est une question complexe. Étant donné le niveau extrêmement bas des capacités des pouvoirs publics et la pénurie de personnes qualifiées dans tous les secteurs de l'économie, tous les projets, qu'ils soient financés au moyen de ressources de base ou de ressources complémentaires, présentent d'importants volets de renforcement des capacités. En fait, les fournisseurs de ressources complémentaires insistent sur le renforcement des capacités au titre des projets auxquels ils contribuent. Les programmes financés au moyen de ressources de base et de ressources complémentaires renforcent en premier lieu les capacités du secteur public. Dans le même temps, le secteur privé en expansion attire des fonctionnaires qualifiés grâce à des salaires plus élevés si bien que le renforcement des capacités est une opération sans cesse renouvelée.

Au Pakistan, on a constaté que la croissance rapide du financement par des tiers présentait de profondes répercussions pour le renforcement des capacités tant au niveau du pays qu'au niveau du développement interne du bureau local du PNUD. Le problème essentiel n'en est pas moins la viabilité des projets et programmes nouveaux grâce au renforcement des capacités techniques institutionnelles nécessaires, quelle que soit la source de financement.

Il semble bien qu'il existe une corrélation entre le financement au moyen de ressources complémentaires et le renforcement des capacités dans certains pays – Brésil, Bulgarie et, dans une certaine mesure, Honduras – mais l'équipe a constaté que les entités nationales, la communauté des donateurs et les bureaux de pays du PNUD (dans les pays visités) s'accordaient à penser que la nature et la qualité des programmes proprement dits et le niveau de maîtrise nationale étaient plus importants pour le renforcement des capacités nationales que la source de financement.

### **Principales constatations :**

- Étant donné les divers montages des programmes et les conditions propres à chaque pays, il est difficile de dégager une conclusion générale unique sur la question de savoir si le renforcement des capacités s'est trouvé ou non sensiblement amélioré au niveau national par l'accroissement du financement au moyen des ressources complémentaires.
- Théoriquement, les caractéristiques du financement au moyen de ressources de base et au moyen de ressources complémentaires semblent influencer effectivement la nature du renforcement des capacités. Toutefois, du fait de la multiplicité des facteurs entrant en jeu dans le développement, il est impossible d'établir une corrélation directe entre la source de financement et le renforcement des capacités. Un facteur déterminant semble être la maîtrise nationale de ces capacités.

## 7.2 Capacités du PNUD

Le PNUD nouveau, tel qu'il est envisagé dans les Plans d'action de l'Administrateur et autres documents, appelle une organisation plus substantielle et plus souple, capable de saisir les occasions lorsqu'elles se présentent. Le PNUD doit être un partenaire sûr et écouté des pays de programme, capable de les aider à résoudre leurs problèmes de développement en apportant dans des domaines éprouvés un appui rapide et de grande qualité. Cette transformation dans le contexte de la mobilisation et de la gestion des ressources (en particulier des ressources complémentaires) exige que le PNUD dispose d'un ensemble précis de compétences afin de mieux répondre aux problèmes nouveaux.

L'équipe d'évaluation a constaté que les capacités du PNUD, en particulier ses compétences en matière de coordination et ses qualités d'encadrement, revêtaient une importance vitale pour l'efficacité du développement en général et une bonne mobilisation des ressources en particulier. L'équipe a relevé que la capacité des bureaux de pays de mobiliser des ressources pour financer des priorités au niveau des pays variait considérablement d'un pays à l'autre. Plusieurs facteurs déterminent la capacité des bureaux de pays du PNUD de mobiliser efficacement des ressources : esprit d'entreprise, compétence technique de fond, goût du risque, existence d'alliances et partenariats largement représentatifs, gestion adéquate et mécanismes d'incitation.

L'équipe d'évaluation a également constaté que, d'une manière générale, le PNUD devait constituer localement pour les donateurs un meilleur partenaire en mettant son expérience générale plus facilement à leur disposition et en renforçant ses modes de fonctionnement. Il doit être en mesure de contribuer à élaborer la ou les bonnes solutions (ou les solutions les meilleures possibles) qui correspondent aux conditions locales. Pour ce faire, il faut faire beaucoup plus appel à l'expérience acquise du PNUD, tant au niveau des pays qu'au niveau mondial. Or, le PNUD pêche nettement sur le plan de la mémoire et de l'apprentissage pour ce qui est de ses capacités, essentiellement parce qu'il manque de continuité et qu'il n'est pas capable de gérer comme il convient sa mémoire institutionnelle.

- **Capacités du PNUD et adéquation des ressources au mandat**

Comme on l'a évoqué plus haut, l'équipe d'évaluation s'est rendu compte que d'une manière générale, les ressources font l'objet d'un alignement général sur les mandats au niveau des bureaux de pays, en ce sens que les ressources mobilisées sont affectées aux programmes dont les résultats consistent à améliorer des politiques, à renforcer les capacités et à garantir des résultats correspondant aux objectifs généraux de développement du PNUD.

Au Honduras, par exemple, le bureau local du PNUD a regroupé de nombreux projets et affiné ses domaines prioritaires de la manière suivante : 1) environnement et développement; 2) gouvernance; 3) pauvreté. Au titre de ces trois domaines, le bureau de pays a non seulement élargi les programmes en les combinant efficacement avec les secours d'urgence, mais il est aussi parvenu à mobiliser des ressources dépassant largement le cadre de coopération de pays original. La nouvelle organisation du programme coïncidait presque exactement avec les priorités des donateurs multilatéraux comme des donateurs bilatéraux. Les ressources complémentaires mises à la disposition du PNUD afin d'exécuter les projets coïncidaient en outre exactement avec le mandat du PNUD. En fait, les fonds ont été utilisés aux fins de gouvernance, d'élimination de la pauvreté et d'atténuation de la dégradation de l'environnement, autant d'objectifs devant conduire à un développement humain durable.

Malgré l'alignement général sur le plan des mandats, reste la question de l'importance et de la nature fondamentale de la plupart des activités conduites par le personnel du bureau local du PNUD. Cette question présente d'importantes répercussions du point de vue de la capacité du PNUD au niveau des pays, car si les activités du bureau de pays se trouvent essentiellement axées sur la gestion de programmes

ou de projets, il y a un risque d'inadéquation au niveau local. Comme on l'a examiné plus en détail plus haut, une inadéquation sur le plan local signifierait que l'on accorde une attention excessive à une seule activité fonctionnelle ou à quelques activités fonctionnelles, ou à des activités externes qui ne correspondent pas au mandat du PNUD. Cela ne veut pas dire que la gestion ne constitue pas un facteur primordial de la réussite ou de l'échec de tout programme ou projet. Comme le montre le cas du Brésil, la gestion est d'une importance capitale et le bureau du PNUD a rempli cette fonction (dans les "bons" domaines thématiques) avec un grand professionnalisme. La question concerne donc le renforcement des capacités à long terme du bureau local, c'est-à-dire la manière dont les capacités sont renforcées et dans quels domaines précis. D'une manière générale, actuellement, comme le PNUD oriente son action vers les problèmes se posant en amont, il se trouvera contraint de se doter de nouvelles capacités et compétences afin d'être compétitif. Comme l'ont montré plusieurs visites dans les pays, le PNUD manque de compétences, d'aptitudes et de connaissances spécialisées dans des domaines "pointus".

#### **Le renforcement des capacités en amont de la gestion des projets**

Si le bureau de pays du PNUD a bien souvent fourni un apport théorique et technique très substantiel, dans de nombreux cas il s'est agi essentiellement de gérer des projets. En pareil cas, on pourrait se demander si l'adéquation thématique au niveau local ne fausse pas l'orientation du développement des capacités des bureaux de pays du PNUD. Il ne s'agit pas de mettre en doute l'importance d'une bonne gestion des programmes, mais de se concentrer sur le développement des capacités à long terme du bureau local et, partant, de la viabilité du PNUD en tant que partenaire actif et apprécié des pays hôtes.

- **Interaction entre le PNUD et les capacités nationales**

On peut faire valoir que le PNUD devrait accorder la priorité aux capacités du pays hôte ou qu'il peut toujours recourir à la sous-traitance pour obtenir un appui très spécialisé. Mais on peut aussi avancer que des mécanismes tels que les centres de contact sous-régionaux (SURF) accroîtront à la longue la capacité du PNUD au niveau des pays.

Toutefois, d'une manière générale, l'équipe d'évaluation a constaté qu'avec le temps et à mesure que les pays renforcent leurs propres capacités, le PNUD fait face au problème de la création de compétences plus techniques afin de demeurer efficace et de pouvoir répondre aux nouvelles exigences. Comme on l'a mentionné plus haut, la politique actuelle du Gouvernement brésilien est de corriger les conditions qui créent un "marché" pour le PNUD. Le Gouvernement est en train de modifier, en fait cherche à éliminer les conditions qui ont favorisé la réussite actuelle de l'arrangement avec le PNUD. À moyen terme, voire plus tôt, (peut-être dans les deux ou trois années à venir) ces conditions auront changé et seront moins favorables au PNUD. De ce point de vue, l'accord actuel, avec ses différentes caractéristiques, ne semble guère viable.

D'où la question de savoir s'il faudrait déployer des efforts particuliers au niveau de la politique générale afin de maintenir ou de prolonger l'arrangement actuel. La meilleure réponse est que ces actions devraient plutôt viser à renforcer les capacités du bureau local du PNUD de même que celles du système du PNUD dans son ensemble de faire face à la nouvelle situation et de saisir les nouvelles occasions qui se dégageront des réformes que le Gouvernement brésilien met actuellement en oeuvre. La viabilité du modèle brésilien tient dans une large mesure à l'efficacité de ce déplacement en amont des capacités institutionnelles et techniques actuelles.

On pourrait avancer que la viabilité même du système du PNUD dans son ensemble est largement tributaire de sa capacité de se positionner en amont sur les plans technique, institutionnel et politique.

Dans un contexte de développement en évolution et de plus en plus compétitif, cela apparaît comme la réponse la plus indiquée.

En bref, le renforcement des capacités propres du Brésil se poursuit favorablement. Toutefois, la question de savoir quels programmes de développement des capacités devraient être renforcés dans le court terme, afin que le PNUD apporte une contribution importante au Brésil, mérite une attention particulière. Le problème tient davantage au renforcement des capacités internes à moyen terme du bureau local du PNUD. Il faudra prendre des mesures pour accélérer le renforcement technique et institutionnel du PNUD. (Celui-ci pourrait par exemple envisager d'acquérir un avantage comparatif pour ce qui est de la protection de l'environnement ou de la décentralisation, compte tenu de l'intérêt mondial et de l'importance que les tiers attachent à la question de l'environnement, et de l'importance que le Brésil attache à la décentralisation.)

On pourrait peut-être créer au niveau des pays une "réserve financière" au moyen des recettes nettes des activités liées aux ressources complémentaires et de l'intérêt des placements des "fonds" du PNUD et du Gouvernement brésilien. Cette réserve permettrait de faire face au coût élevé du recrutement de spécialistes de très haut niveau dans les créneaux techniques qui pourraient être créés. Il faudra également trouver des moyens incitatifs afin de récompenser l'excellence au niveau local. On pourra envisager un mécanisme analogue en Arabie saoudite, où le PNUD est appelé de plus en plus à s'attacher à des questions d'assistance "soft" mais où le travail d'intervention n'est bien connu que d'une petite minorité. Ainsi que cela était suggéré au cours d'une mission, une partie des remboursements pourrait être affectée à la création d'un fonds qui permettrait de fournir des services consultatifs.

Dans le cas de la Bulgarie, il serait difficile de ne pas conclure que le développement des capacités, au niveau des pouvoirs publics ainsi qu'à celui du bureau du PNUD, s'est trouvé renforcé ces dernières années, au cours desquelles le financement au moyen de ressources complémentaires a considérablement augmenté. Dans ce pays, le bureau local du PNUD a élaboré une stratégie grâce à laquelle il financera au moyen des ressources de base des projets pilotes dans certains domaines parmi les plus critiques, tels que la réduction de la pauvreté, la création d'emplois et la décentralisation. On part du principe qu'une fois que les éléments fondamentaux d'un projet ont été acquis et élaborés, il sera possible de le reproduire à plus grande échelle. D'autres donateurs pourraient être invités à participer et, dans un dernier stade, le Gouvernement modifierait les politiques nationales ou locales afin d'assurer une plus grande viabilité des nouveaux projets.

L'enseignement tiré de l'expérience de la Bulgarie est que les conseils de politique générale, en particulier ceux qui concernent la mise en oeuvre de réformes générales, doivent s'appuyer sur une base empirique. Au-delà des avantages d'une bonne théorie économique, il est indispensable de se familiariser avec les caractéristiques particulières ainsi que les cadres institutionnels qui conditionnent cette théorie. Un autre enseignement est que les initiatives de politique générale peuvent se révéler très efficaces si on applique une telle méthode novatrice dynamique.

L'équipe d'évaluation a constaté que lorsque la situation dans le pays est difficile et que les capacités locales sont limitées, la question des capacités des bureaux de pays est encore plus cruciale. Dans le cas de la RDP lao, le faible niveau des capacités techniques qualifiées à l'échelon national amène le PNUD à renforcer ses propres capacités tant sur le plan de l'encadrement que sur le plan technique. Il faudrait offrir une incitation analogue, par exemple en Afrique subsaharienne. Dans cette région, il semble toutefois que le PNUD n'ait pas été à la hauteur de la tâche, car il n'a pas créé des bureaux de pays bien organisés et des capacités fortes afin de permettre aux gouvernements bénéficiaires d'assurer la mobilisation et d'entreprendre les activités essentielles du développement. Il n'empêche que cette tendance présente certaines exceptions, comme le rôle exemplaire d'intermédiaire que le bureau de pays du Zimbabwe a joué et les progrès que le bureau de pays du Niger a pu accomplir en renforçant la confiance des pouvoirs publics dans le PNUD en tant que partenaire et coordonnateur du développement.

- **Capacités du PNUD en matière de coordination et de sensibilisation**

Les relations entre le rôle de coordination du bureau local du PNUD, d'une part, et l'augmentation des ressources complémentaires, d'autre part, sont à la fois interdépendantes et dynamiques. L'orientation ou l'ordonnancement des différents facteurs indiquerait dans la plupart des cas que l'augmentation des ressources complémentaires découle dans une large mesure d'une bonne coordination. Si, dans certains cas, une croissance importante de financement au moyen de ressources complémentaires peut avoir lieu pratiquement en dehors de l'activité de coordination, ces cas seraient plutôt l'exception.

En Bulgarie, le rôle de coordination du bureau local du PNUD a contribué de manière déterminante à augmenter en termes nets le financement au moyen de ressources complémentaires et a renforcé l'efficacité générale de l'action de développement des pouvoirs publics, des donateurs bilatéraux, multilatéraux et autres, des ONG et de l'Union européenne. Au Honduras, où il est connu pour avoir une capacité supérieure de concevoir, formuler et exécuter des projets d'assistance technique, le PNUD sert d'agent au gouvernement et aux organismes bilatéraux n'ayant qu'une faible capacité d'exécution. La Banque mondiale ne dispose pas dans le pays des ressources humaines nécessaires pour assurer sa propre assistance technique et le PNUD lui sert commodément et efficacement d'agent. Au Niger, le PNUD a réorganisé son bureau et mis en place un service chargé de coordonner les programmes et de mobiliser des ressources afin de combler le vide entre la suspension et la reprise des activités des donateurs.

Comme on l'a relevé plus haut, le bureau local du PNUD au Brésil a accompli un travail remarquable de coordination avec le Gouvernement, de nombreux services publics à tous niveaux, ainsi qu'avec les institutions multilatérales et bilatérales. Ce fait est admis par tous les "tiers" et par le Gouvernement lui-même. Si les relations avec la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement sont cordiales, extrêmement professionnelles et fondées sur des partenariats spécifiques visant à exécuter des tâches et fonctions précises, la coordination avec les autres organismes des Nations Unies est satisfaisante mais limitée. Lorsque ces organismes sont aux prises avec des problèmes financiers et se font concurrence pour attirer des ressources complémentaires, cette coordination devient une tâche redoutable. La mission du Conseil d'administration au Brésil l'a fort bien observé :

“La coordination générale au niveau du système des coordonnateurs résidents était limitée. Les responsables de l'équipe de pays des Nations Unies ont estimé que le Plan-cadre d'aide au développement des Nations Unies pourrait révéler de nouveaux domaines de coopération mais n'étaient pas sûrs que le Plan-cadre puisse améliorer sensiblement l'efficacité opérationnelle au Brésil. Les possibilités d'une coordination plus large étaient limitées par le fait que plusieurs agents des Nations Unies dépendaient du financement au moyen de ressources complémentaires.”<sup>5</sup>

Cela est particulièrement vrai au Zimbabwe, où le PNUD joue un rôle de coordination important dans des domaines où il n'y a pas d'organisme chef de file désigné, mais où la Banque mondiale cherche souvent à jouer également un rôle de coordination.

Au Pakistan, si le bureau du PNUD à Islamabad est toujours en mesure de jouer un rôle important de coordination auprès des donateurs bilatéraux et autres, d'autres organismes des Nations Unies, des ONG et des pouvoirs publics, la stagnation du niveau des ressources de base limite ses possibilités et son influence. Étant donné qu'il représente l'ONU et grâce à son impartialité, le bureau local a un pouvoir de rassemblement considérable, mais il lui faut une solide combinaison de ressources de base et davantage de ressources humaines pour pouvoir rester véritablement efficace. Lorsque le financement vient essentiellement d'initiatives de tiers, ce qui est le cas au Pakistan, l'influence effective des pouvoirs de

---

<sup>5</sup> Voir le Rapport de la mission du Conseil d'administration au Brésil (20-28 février 1999).

coordination du PNUD se trouve quelque peu compromise. Même si toutes les parties partagent le même cadre de politique générale, les sources de financement peuvent en arriver à constituer les principales sources de coordination. Il y a donc un risque que le PNUD devienne un prêteur de la dernière chance<sup>6</sup> ou que l'action globale de toutes les parties perde en efficacité par rapport à un programme intégré et bien coordonné. Cela ne devrait pas être le cas. Un système de gestion moderne et efficace assorti d'incitations explicites appropriées, peut donner les résultats voulus en matière de coordination, même lorsque les donateurs bilatéraux et autres, les ONG et les institutions internationales de financement veulent tous montrer, à bon droit, leur contribution respective dans leur domaine privilégié.

Au cours de rencontres avec des représentants d'organismes des Nations Unies (FAO, OMS, PAM et autres) au Pakistan, il s'est dégagé non seulement la question du rôle de coordination du PNUD, mais aussi le problème plus général du système des Nations Unies dans son ensemble. Le financement au moyen de ressources complémentaires n'était pas considéré comme un problème propre au PNUD. La diminution du financement de base du PNUD constitue un problème pour les organismes des Nations Unies, dont certains constatent actuellement qu'ils ne traitent que très peu avec le PNUD, alors qu'il y a quelques années seulement, ils étaient ses agents d'exécution de prédilection.

En bref, il semble bien que la réduction du financement de base et l'augmentation du financement au moyen de ressources complémentaires a de vastes répercussions au niveau du système sur les autres organismes des Nations Unies et situe le rôle de coordination du PNUD dans un contexte différent et sans doute plus difficile qu'il y a quelques années. Les donateurs bilatéraux et autres, les institutions financières internationales et les ONG continuent de penser que le PNUD a un rôle important à jouer, de même que les ressources de base pour ce qui est du financement de programmes et projets de développement au Pakistan. Ce point de vue dépasse l'importance d'un accès à davantage de ressources et admet l'importance fondamentale de biens publics internationaux et d'une institution neutre telle que le PNUD pour conduire une action de développement cohérente.

La RDP lao connaît une situation analogue, où le manque de fonds de base risque d'avoir de graves répercussions sur la capacité du bureau de pays du PNUD de traiter des ressources complémentaires. Le bureau du PNUD dans ce pays s'attend à des réductions de son financement de base et prévoit que cela aura une influence sur sa capacité de traiter également les ressources complémentaires. De ce fait, même si le bureau de pays n'a pas encore souffert d'un manque de personnel pour traiter l'apport de ressources complémentaires, il n'en est pas moins prêt à rationaliser ses activités.

Un aspect important de la capacité de coordination des bureaux locaux du PNUD risquant de souffrir de la prépondérance de ressources complémentaires est la sensibilisation. Le financement au moyen de ressources complémentaires tendant à prendre le pas, le rôle de sensibilisation du PNUD dans des domaines nouveaux ou des domaines qui ont été plus ou moins délaissés devient de plus en plus difficile à assumer.

Au Zimbabwe, le PNUD a eu l'occasion de jouer des rôles multiples, dont un rôle de sensibilisation pendant la réforme de la Constitution. De nombreux donateurs ne voulaient pas participer à ce processus et nombre d'acteurs nationaux ne voulaient pas d'intervention extérieure. Le PNUD a joué un rôle de

---

<sup>6</sup> DFID, l'un des principaux donateurs au Pakistan, a indiqué dans son "document de stratégie institutionnelle" (2000) que, dans l'ensemble, le PNUD présentait certaines faiblesses. Selon les auteurs du document, le vaste mandat du PNUD et le fait que son action consiste à réagir à des demandes émanant de pays de programme et de donateurs signifient qu'il s'est excessivement éparpillé sur un large éventail de questions. Il est souvent considéré comme donateur de la dernière chance dans les cas où les autres organismes ne peuvent financer certaines activités. Les programmes du PNUD ne sont pas toujours bien ciblés, bien conçus ou efficaces. Le large éventail d'activités menées crée un risque de friction avec les autres organismes. Le PNUD devrait poursuivre la tâche en cours de la redéfinition de ses domaines d'opération, et mettre fin aux activités dans les domaines où il ne présente pas un avantage comparatif net.

médiation important en amenant les différentes parties à comprendre les points de vue respectifs ainsi que les incidences pour le développement humain de décisions de politique générale (en particulier pour ce qui est de questions très délicates comme la réforme agraire). Dans un marché de plus en plus dominé par les ressources complémentaires et les donateurs, un tel rôle de sensibilisation risque d'être de moins en moins dévolu au PNUD.

- **Capacités du PNUD et encadrement-gestion**

L'équipe d'évaluation a constaté que la capacité la plus importante pour le PNUD alors qu'il se transforme en organisation plus technique et plus souple est sa capacité d'encadrement au niveau des bureaux locaux. Cet encadrement peut être reproduit ailleurs, mais uniquement si certaines conditions sont réunies. La principale est l'adoption d'une politique générale du PNUD et une réforme structurelle visant à rechercher, récompenser et conserver des cadres ayant de grandes compétences d'encadrement. D'autres qualités essentielles pour le personnel du PNUD sont l'esprit d'entreprise, le goût du risque et la capacité de créer des alliances et partenariats largement représentatifs.

De fortes capacités d'encadrement et de gestion influencent favorablement la capacité du bureau de pays de mobiliser et gérer des ressources. En RDP lao, le PNUD a réussi à mobiliser des ressources grâce au pouvoir de persuasion de l'équipe de gestion du bureau de pays et à l'intérêt témoigné par les donateurs pour la participation aux coûts de tiers et les fonds d'affectation spéciale, ainsi qu'à la situation particulière du pays. La combinaison positive de ces trois éléments en RDP lao a produit un puissant facteur d'attraction.

L'apport de ressources complémentaires peut également contribuer à renforcer les capacités des bureaux de pays du PNUD. Au Honduras, par exemple, le bureau du PNUD a perfectionné les compétences de son personnel en matière de gestion des ressources complémentaires. Le personnel du bureau, qui faisait déjà preuve de capacités certaines, s'est vu attribuer des responsabilités élevées. Le comportement professionnel et les initiatives du personnel ont également été mesurés, ce qui n'a pas manqué de l'inciter à renforcer ses capacités. De ce fait, le PNUD a démontré au Honduras une capacité certaine de faire face au volume accru de ressources complémentaires.

Au Pakistan, en revanche, il est difficile de dégager une conclusion générale quant à savoir si les capacités locales du PNUD ont été sensiblement améliorées par l'augmentation du financement complémentaire, étant donné la diversité des conditions liées aux différents projets. Le personnel du bureau local du PNUD estime qu'il s'adapte aux problèmes et, selon toute vraisemblance, l'effet global de la croissance des ressources complémentaires sur la capacité du PNUD a été positif. Il est toutefois difficile de déterminer les diverses caractéristiques de cette évolution.

La RDP lao présente une autre différence pour ce qui est des relations entre la source de financement et le renforcement des capacités du bureau local du PNUD. Il ne fait aucun doute que, dans ce pays, quelle que soit la source de financement, la participation du personnel aux divers projets a eu pour effet d'améliorer ses perspectives et son habileté. Le renforcement des capacités du personnel semble tenir davantage aux responsabilités confiées qu'à la source des fonds.

Outre les capacités du PNUD en matière d'encadrement et de gestion, plusieurs facteurs jouent également un rôle décisif dans l'acheminement de ressources complémentaires. Ces facteurs tiennent moins à l'encadrement et à la gestion du PNUD qu'aux capacités nationales. Dans certains pays, les donateurs, en particulier les donateurs bilatéraux, considèrent que la fonction publique manque essentiellement des capacités techniques nécessaires pour concevoir et exécuter des projets. En conséquence, ils concluent des accords d'assistance technique avec le PNUD en recourant aux capacités de l'organisation dans les domaines où les priorités du PNUD correspondent à celles des donateurs.

- **Capacités de mobilisation des ressources financières et organisationnelles**

Il semble que les caractéristiques propres aux marchés des ressources de base ou des ressources complémentaires influencent davantage le renforcement des capacités que la modalité d'exécution. Cela étant, l'équipe d'évaluation a relevé que les capacités des bureaux de pays pour ce qui est de la mobilisation des ressources peuvent être entravées par les mécanismes et procédures correspondant aux trois différents types de cofinancement. Les modalités d'exécution actuelles ne semblent pas offrir au PNUD suffisamment de souplesse dans le choix du mode d'exécution des services le plus approprié. Ainsi qu'il a été noté dans l'évaluation sur l'exécution directe, il peut arriver qu'une fourniture directe soit la plus rentable, compte tenu de facteurs tels que la rapidité, les capacités nationales et la responsabilité. Dans d'autres cas, des partenariats et méthodes d'exécution plus structurés peuvent être la meilleure solution.

Bien que certains pouvoirs aient été délégués au niveau des pays, les mécanismes de conclusion d'accords, d'établissement de rapports et de comptabilité pourraient être encore améliorés. En fait, afin de remédier aux lacunes des systèmes organisationnels, plusieurs bureaux de pays mettent déjà en place leur propre mécanisme. L'évaluation de l'exécution directe a recensé de nombreux exemples de bureaux capables, malgré leurs possibilités limitées, de relever les défis liés à la rapidité, à la capacité d'intervention et à la qualité afin de répondre aux attentes des partenaires de financement.

### **Principales constatations**

- La capacité des bureaux locaux du PNUD et un encadrement dynamique sont indispensables au succès de la mobilisation des ressources. L'esprit d'entreprise, des compétences techniques réelles, le goût du risque, l'existence d'alliances et de partenariats largement représentatifs et des systèmes de gestion et d'incitation appropriés sont particulièrement importants.
- Le PNUD a à faire face au problème redoutable de l'élaboration d'une capacité plus technique, dépassant la gestion des projets, afin de rester efficace et de relever les nouveaux défis. Cela s'applique particulièrement aux bureaux de pays, où le problème dépasse les capacités déjà envisagées par la création des centres de contact sous-régionaux.
- La croissance des ressources complémentaires peut avoir un effet positif sur les capacités des bureaux de pays du PNUD. La capacité de ces bureaux est encore plus critique lorsque la situation nationale est difficile et les capacités locales limitées.
- La croissance des ressources complémentaires suppose un contexte de coordination plus difficile pour le PNUD et l'affaiblissement de son aptitude à jouer un rôle de sensibilisation dans des domaines nouveaux où dans des secteurs par ailleurs "délaiés".
- Les capacités des bureaux de pays de mobiliser des ressources peuvent être entravées par les lacunes des systèmes organisationnels et procédures liées aux trois types de cofinancement. Les systèmes actuels sont lourds lorsqu'il s'agit de rendre compte des différents types de financement complémentaires.

### **7.3 Capacité de recouvrement des coûts**

- **Système de recouvrement des coûts**

Le recouvrement des coûts liés à l'exécution de programmes et à la fourniture de services est un problème de plus en plus important pour le PNUD. Il est arrivé que des donateurs répugnent à rembourser le coût de la gestion de projets financés au moyen de ressources complémentaires étant donné que leurs

gouvernements avaient participé aux coûts structurels du PNUD au moyen du financement de base. Ils s'attendent alors à ce que leur contribution supplémentaire (allocation complémentaire) soit affectée à des programmes concrets au lieu de couvrir les frais généraux de l'organisation et ils sont attentifs à la question des "subventions croisées", c'est-à-dire au subventionnement par des ressources de base d'activités relevant de ressources complémentaires et vice-versa.

Tout d'abord, il convient d'établir une distinction entre les rôles respectifs des ressources de base et des ressources complémentaires. Les fonds de base visent à financer le réseau du PNUD dans le monde entier et à fournir un "capital de lancement" pour des programmes ne pouvant faire l'objet d'un financement aisé et dont l'élaboration peut prendre des années. Il ne s'agit pas d'exécuter des projets relevant de ressources complémentaires, qui devraient être financées intégralement, y compris les dépenses courantes des services et la supervision assurée par le PNUD, à condition que ces dépenses soient maîtrisées. Il est donc impérieux, d'abord de modifier la façon dont les donateurs perçoivent le rôle des ressources de base et des ressources complémentaires, et ensuite de préciser les cas où se produisent des subventions croisées et de déterminer si cela constitue un sujet de préoccupation.

#### ▪ **Fixation des coûts marginaux**

La fixation des coûts marginaux est la procédure normale du PNUD lorsqu'il s'agit du financement au moyen de ressources complémentaires. Conformément à la décision 98/2 du Conseil d'administration du PNUD, le PNUD demande normalement 3 à 5 % au titre des frais supplémentaires liés à l'administration d'activités financées au moyen de ressources complémentaires. Il arrive que le PNUD, afin d'attirer des fonds, accepte des remboursements inférieurs aux 3 % auxquels il a droit, à cause probablement de la nécessité de s'attirer des parts du marché. Il est possible de réaliser des économies d'échelle au titre de vastes programmes et lorsque les systèmes sont bien en place, mais dans les régions ou pays moins bien lotis, on s'inquiète à juste titre que l'insuffisance du recouvrement des coûts réduise la disponibilité de fonds aux fins du lancement de nouvelles activités. Le siège du PNUD est de plus en plus préoccupé à ce sujet et insiste systématiquement sur le recouvrement des frais administratifs pour tous les fonds d'affectation spéciale et projets au titre de la participation aux coûts.

Dans sa décision 98/2, le Conseil d'administration a demandé que le PNUD, au moment d'élaborer, d'exécuter et de gérer des activités financées par des ressources complémentaires, recouvre intégralement les dépenses additionnelles découlant d'activités financées au moyen de ressources complémentaires<sup>7</sup>. Bien que le recouvrement des coûts soit mal documenté dans les bureaux de pays à cause de l'absence de système de comptabilisation des coûts, il apparaît que le chiffre de 3 à 5 % pour la fixation des coûts marginaux est insuffisant. Il s'agit d'une question urgente et plusieurs pays s'emploient à l'étudier en détail.

Au Honduras, lorsque des ressources complémentaires vont de pair avec des ressources de base, et lorsque les budgets se font de plus en plus complexes, on peut légitimement s'inquiéter des frais de gestion. Ces frais peuvent obérer des ressources de base limitées directement ou indirectement. Au Honduras, les composantes liées aux ressources complémentaires représentent plusieurs fois les volets correspondant aux ressources de base, ce qui ne fait qu'aggraver le problème. Les ressources complémentaires connaissent une croissance presque exponentielle depuis 1999, si bien que les modestes honoraires de gestion qui varient de 3 à 3,5 % constituent un sujet de grave préoccupation et, à première vue, soulèvent la question d'une subvention à prélever sur le budget du PNUD pour exécuter les projets.

Au milieu des années 90, cette question est apparue au Honduras et une étude interne a été effectuée afin de repenser la question du recouvrement des coûts. Cette étude a fait apparaître qu'un montant de 3 % couvrirait en fait les frais d'administration; toutefois, lorsque le bureau de

---

<sup>7</sup> Décision 98/2 du Conseil d'administration, par. 9 (jointe en annexe B).

pays participait à l'exécution, les frais dépassaient le montant habituel de 3 à 3,5 %. Le bureau a engagé des négociations avec les fournisseurs de ressources complémentaires afin de distinguer les frais d'administration des frais d'exécution. Des montants supplémentaires seront demandés au coup par coup chaque fois que les frais d'exécution viennent s'ajouter aux frais d'administration. Il convient de noter que les donateurs voient d'un bon oeil cette position du bureau de pays. En bref, conscient du fait que les coûts sont variables et étant donné que les ressources de base sont très limitées, le bureau de pays a pris les mesures nécessaires pour assurer le recouvrement intégral des coûts<sup>8</sup>.

Dans les pays contributeurs nets, les choses sont relativement simples dans la mesure où l'État règle la totalité de la facture correspondant à la présence et aux activités du PNUD dans le pays (ainsi que d'autres organismes des Nations Unies et de la Banque mondiale). Il n'empêche que cela limite le degré d'initiative dont le PNUD peut faire preuve pour lancer des programmes. Parallèlement, les pays contributeurs nets semblent être de plus en plus sensibles au coût de la présence de l'ONU (par exemple, 200 fonctionnaires en Arabie saoudite) et ont commencé à examiner de près l'apport de chaque organisme à leur propre développement. Ici aussi, la rentabilité deviendra un critère fondamental pour le financement, et les organismes des Nations Unies et autres acteurs ne peuvent se permettre de se reposer sur leurs lauriers. Dans les pays aux moyens plus limités, la situation est beaucoup plus complexe. Dans les pays pauvres, il arrive souvent que le PNUD n'obtienne guère plus que des locaux au titre de la contribution du gouvernement aux dépenses du bureau local.

Les autres bureaux de pays du PNUD qui connaissent une situation analogue devraient envisager la méthode adoptée par le Honduras. Cette innovation – l'une des premières du genre – dans l'élaboration d'une comptabilité fondée sur les coûts et les activités, vise à surmonter les pièges de la fixation des coûts marginaux des projets financés au moyen de ressources complémentaires en améliorant la connaissance de l'économie réelle d'un bureau de pays. Ce système donne une image bien plus précise des dépenses effectives aux différents stades de l'élaboration des projets. Il offre également une meilleure évaluation des frais généraux ou plutôt des dépenses de fonctionnement. Et lorsqu'il y a un apport technique, il semble que le taux de recouvrement doive être d'au moins 5 %, voire plus.

#### • Subventions croisées

On se demande parfois si les ressources de base peuvent subventionner des projets ou programmes à forte intensité de ressources complémentaires. On fait valoir que les ressources de base, voire les frais généraux du siège du PNUD peuvent en arriver à financer et donc subventionner au moins une partie d'un projet financé au moyen de ressources complémentaires. Il arrive aussi que des observateurs fassent valoir que c'est le contraire qui se produit et que des ressources complémentaires, par le jeu du revenu net du recouvrement des coûts ou d'autres arrangements financiers découlant de partenariats «complémentaires», subventionnent des programmes financés par des ressources de base.

Il s'agit, certes, d'un débat intéressant, car on peut penser que, d'une certaine manière, une source de financement est «meilleure» que l'autre pour ce qui est de contribuer à l'efficacité du développement. Des observateurs extérieurs ne manqueraient pas de se demander quelle importance pourraient avoir les sources de financement, leur dosage ainsi que les subventions croisées si le programme a été considéré (au préalable et ultérieurement) comme ayant satisfait aux fins pour lesquelles il avait été conçu.

---

<sup>8</sup> L'assistance du Gouvernement japonais dispose de ses propres modalités et est exécutée par le PNUD/ UNOPS; elle devrait rester dans les limites des taux fixés pour le recouvrement des coûts. Étant donné que l'UNOPS n'a pas de représentation au Honduras, le PNUD agit pour son compte.

Sans prétendre pouvoir trancher dans cette controverse, dans le cas du Brésil, il ne faut pas oublier que les ressources complémentaires constituent 98 % du total des ressources et constituent effectivement la participation aux coûts du gouvernement. Ces ressources complémentaires sont des fonds de base provenant du budget de l'État. Serions-nous en présence d'une situation où des ressources "complémentaires" subventionnent des fonds de base négligeables du PNUD? Le Brésil ne subventionnerait-il pas des projets financés au moyen de ressources de base?

On trouvera au tableau ci-après une évaluation du recouvrement des coûts dans le cas du Brésil pour la période 1997-2002. Les remboursements au siège du PNUD se chiffrent à 7 millions de dollars et les revenus permettant de financer les dépenses nouvelles et marginales liées aux projets financés au moyen de ressources complémentaires se montent à 28,2 millions de dollars. La question est de savoir quels revenus "nets-nets" peuvent effectivement ou pourraient financer des projets liés à des ressources de base.

**Figure 7.1 Brésil : Évaluation du recouvrement des coûts de 1997 à 2002**  
(en dollars des États-Unis)

Année	Exécution au titre des ressources complémentaires	Montant brut du recouvrement des coûts [3 % de a)]	Remboursement au siège du PNUD [20 % de b)]	Montant net du recouvrement des coûts au titre du PNUD Brasilia (b - c)
	(a)	(b)	(c)	(d)
1997	194 202 531	5 675 125	1 135 025	4 540 100
1998	255 211 521	6 704 776	1 340 955	5 363 821
1999	143 098 348	4 228 671	845 734	3 382 937
2000	190 511 111	5 585 486	1 117 097	4 468 389
2001	213 372 444	6 187 880	1 237 576	4 950 304
2002	238 977 138	6 930 350	1 386 070	5 544 280
<b>Total</b>	<b>1 235 373 093</b>	<b>35 312 289</b>	<b>7 062 458</b>	<b>28 249 831</b>

Source : Évaluation du bureau du PNUD au Brésil.

Une autre source "discutable" de subvention d'activités financées par des ressources de base ou des ressources complémentaires est le produit des intérêts perçus par le PNUD et le pays en question au titre des sommes déposées auprès de banques commerciales pendant l'exécution des projets. À qui appartiennent ces ressources?

Afin d'élucider ces arguments circulaires, il serait peut-être utile de se rappeler que ce qui est censé compter, c'est l'efficacité des projets du point de vue des priorités des pays. Dans le cas du Brésil au moins, c'est le pays qui est le bénéficiaire des projets. N'est-il donc pas légitime que, d'une manière générale, le Brésil ait voix au chapitre pour ce qui est de l'utilisation de ses propres ressources complémentaires, ainsi que pour ce qui est des questions liées aux projets relevant de ressources de base qu'il finance au moyen du revenu de ces ressources complémentaires?

Dans un pays tel que la RDP lao, où les énormes ressources complémentaires vont de pair avec des ressources de base en diminution constante, les frais de gestion sont préoccupants. Dans ce pays, les volets financés par des ressources complémentaires représentent plusieurs fois les volets financés par des ressources de base et les honoraires de gestion sont en moyenne de 3 %. Il ressort des discussions tenues avec les responsables du bureau de pays qu'il est très possible que des ressources de base subventionnent des projets à forts éléments relevant de ressources complémentaires. Il ne s'agit toutefois à présent que d'une impression intuitive. Les responsables envisagent de procéder sous peu à une étude détaillée afin de corroborer ces impressions et de

prendre les mesures voulues afin que des fonds de base limités ne subventionnent pas des projets financés par des ressources complémentaires.

Au Niger, le recouvrement des coûts est également en moyenne de 3 %, ce qui est vraisemblablement trop peu. Étant donné que l'Afrique subsaharienne n'attire pas d'importantes ressources complémentaires et qu'il n'y a pas d'économies d'échelle, un recouvrement insuffisant au titre des coûts relevant de ressources complémentaires finira par réduire les fonds disponibles pour le lancement d'activités nouvelles. Toutefois, dans le même temps, des fonds complémentaires, si modestes soient-ils, permettent de maintenir une masse critique (ainsi que la présence et l'impact) d'activités du PNUD dans des pays tels que le Niger et sont de ce fait toujours les bienvenus. L'important est de savoir si les parts respectives des coûts effectifs recouverts sont trop faibles pour assurer la rentabilité de ces opérations.

Certains indices permettent de penser qu'étant donné que le PNUD ne recouvre que des coûts limités au titre de la gestion des programmes, des ressources de base ont, dans une certaine mesure, subventionné des activités relevant de ressources complémentaires dans la mesure où l'on peut déterminer le coût marginal des ressources complémentaires. En même temps, étant donné la répartition des ressources complémentaires (qui vont essentiellement à l'Amérique latine, région où les ressources de base sont très limitées), la question des subventions croisées s'applique essentiellement aux pays et régions (tels que l'Afrique subsaharienne) qui reçoivent d'importantes ressources de base et relativement peu de ressources complémentaires. En pareils cas, ces ressources complémentaires ont contribué à maintenir une masse critique de projets et de décaissements de la part de ces bureaux de pays.

Pour conclure, il semble évident que la fixation des coûts marginaux des ressources complémentaires par le PNUD n'est pas viable dans le long terme et pourrait compromettre l'efficacité du PNUD en matière de développement. Il conviendrait de régler ce problème en harmonisant les ressources de base et les ressources complémentaires. De même, si les subventions croisées d'activités relevant de ressources de base par des ressources complémentaires et réciproquement, se produit parfois, elles ne semblent pas constituer un problème critique. En revanche, ce qui est critique, c'est l'aptitude du PNUD à connaître le coût de ces activités et à en tenir compte de manière réaliste. C'est pourquoi il faudrait élaborer des modalités comptables reposant sur les coûts et les activités qui permettent de déterminer le coût effectif des opérations et de l'assistance technique.

### **Principales constatations :**

- L'établissement des coûts marginaux de services relevant de ressources complémentaires conduit souvent à un recouvrement insuffisant des coûts, ce qui réduit le montant des fonds disponibles pour le lancement de nouvelles activités.
- Le taux de 3 à 5 % que le PNUD demande généralement au titre du traitement des ressources complémentaires dans le contexte de l'exécution nationale paraît insuffisant.
- Il peut y avoir des cas de subventions croisées, dans certaines régions, des ressources de base subventionnent des programmes relevant de ressources complémentaires et dans d'autres (comme en Amérique latine), des ressources complémentaires peuvent subventionner des programmes relevant de ressources de base.
- La question des subventions croisées ne semble pas critique, étant donné qu'elle est la plus aiguë dans les régions qui reçoivent peu de ressources complémentaires et d'importantes ressources de base. En pareil cas, les ressources complémentaires reçues permettent de maintenir une masse critique de projets et programmes du PNUD.

- Des systèmes comptables reposant sur les coûts et les activités donnent une image plus précise des dépenses effectives, et permettent une meilleure évaluation des frais généraux ou frais d'exploitation aux différents stades de l'élaboration des projets.

## 8. QUESTIONS NOUVELLES POUR LE PNUD

Dans les sections précédentes ont été examinées plusieurs questions relatives aux ressources complémentaires qui se sont dégagées pour le PNUD au cours de l'évaluation. Ces questions sont formulées dans une brève récapitulation des principales conclusions des chapitres, qui est présentée ci-après. Elle éclaire les recommandations formulées dans la section suivante.

### • **Adéquation des ressources au mandat :**

L'adéquation des ressources de base et des ressources complémentaires au mandat du PNUD ne semble pas constituer une question essentielle au niveau général, encore qu'au niveau local des problèmes d'alignement aient été constatés. Malgré ces problèmes au niveau local, le fait que l'organisation doit être sensible aux exigences des pays milite contre un alignement trop rigoureux, du moment que le gros des interventions du PNUD correspond aux domaines prioritaires définis.

### • **Rôle des ressources de base et relation avec les ressources complémentaires :**

Un cadre cohérent pour les ressources de base et complémentaires doit être utilisé plus efficacement au niveau des pays mais ne doit pas faire perdre de vue la nécessité d'un niveau suffisant de ressources de base. En effet, le financement au moyen de ressources de base joue un rôle vital dans l'exécution du mandat de l'organisation et pour ce qui est de répondre aux besoins d'un large éventail de pays de programme, qui ne font pas nécessairement l'objet de ressources complémentaires plus ciblées.

### • **Mobilisation des ressources – Reproduction des expériences réussies :**

Il y a de profonds écarts entre pays et régions en matière de mobilisation des ressources. Les réussites sont largement répandues, mais leurs conditions varient suivant le type de ressources et le contexte en matière de politique générale et d'institutions. La répétition d'opérations réussies dépend de la connaissance de ces situations qui ont été propices à la réussite en matière de politique générale et d'institutions, ainsi que d'une étude approfondie des différents facteurs.

### • **Capacités nationales :**

Étant donné la diversité des conditions liées aux programmes et aux différents pays, il est difficile de dégager une conclusion générale unique sur la question de savoir si le renforcement des capacités a été notablement amélioré au niveau national par l'expansion des ressources complémentaires.

### • **Capacités du PNUD :**

Les capacités des bureaux locaux du PNUD et un encadrement dynamique sont indispensables à une bonne mobilisation des ressources. La croissance des ressources complémentaires peut influencer de manière positive la capacité des bureaux de pays du PNUD mais suppose également un cadre de coordination plus difficile pour le PNUD et l'affaiblissement de sa capacité de jouer un rôle de sensibilisation dans des domaines nouveaux ou dans des secteurs "délaissés".

### • **Recouvrement des coûts :**

La fixation de coûts marginaux au titre de services relevant de ressources complémentaires entraîne souvent une insuffisance du recouvrement des coûts, et réduit de ce fait les disponibilités de fonds aux fins du lancement d'activités nouvelles. Les frais de gestion limités, qui vont de 3 à 3,5 %, sont un sujet de grave préoccupation et, au premier abord, permet de se demander si une subvention n'est pas prélevée sur le budget du PNUD pour exécuter les projets. Des systèmes comptables, fondés sur les coûts et les activités, donnent une image plus précise des dépenses effectives – et permettent de mieux évaluer les frais généraux ou les frais de fonctionnement – aux

différents stades de l'élaboration des projets. Une subvention croisée se produit à l'occasion sans toutefois sembler constituer un problème critique.

## **9. RECOMMANDATIONS**

La présente évaluation a été menée de manière prospective afin de tenir compte du climat dans lequel le PNUD évolue actuellement, c'est-à-dire sa transformation en une organisation dont le rôle consiste essentiellement à fournir des avis de politique générale en amont, dans le contexte d'une réduction des effectifs et de la décentralisation; un environnement évolutif et plus compétitif en matière d'assistance, et l'importance de plus en plus grande des ressources complémentaires.

Les recommandations de l'évaluation se fondent sur les données empiriques réunies par l'équipe et visent à éclairer l'organisation afin de l'aider à définir sa stratégie et sa politique en matière de ressources complémentaires.

### **9.1 Renforcer les liens entre ressources de base et ressources complémentaires**

Le financement par les ressources complémentaires obéit à une autre dynamique que le financement par les ressources de base, d'autant qu'il est plus compétitif et quelque peu orienté en faveur des préférences des donateurs. Toutefois, pour le PNUD, s'il cherche à mieux comprendre les caractéristiques des ressources complémentaires, c'est afin de renforcer la cohérence avec le financement par les ressources de base de manière à mieux répondre, conformément à son mandat, aux besoins de ses pays de programme.

L'approche globale du financement au moyen de ressources de base et de ressources complémentaires élaborée dans le plan de financement pluriannuel et le Cadre de résultats stratégiques est la bonne méthode, qui vient à point nommé, compte tenu en particulier des nouvelles réalités du marché de l'assistance. Grâce à une approche globale, le PNUD est en mesure de présenter un cadre cohérent pour son mandat, son mode de fonctionnement et, finalement, les résultats qu'il cherche à influencer. Elle permet également de disposer d'un outil rationnel et cohérent pour mobiliser des ressources devant permettre de répondre aux besoins des pays dans le cadre des priorités fixées.

Il n'empêche qu'au niveau des pays, le système de plan de financement pluriannuel n'a pas réussi à s'imposer et que le renforcement de la cohérence d'un cadre pour les ressources de base et les ressources complémentaires pourrait être opéré de manière plus dynamique et plus systématique. Il faudra à cet effet insister sur le renforcement de la cohésion entre ressources de base et ressources complémentaires dans la programmation au niveau des pays, ainsi que dans le mécanisme de cadre de résultats stratégiques et le plan de financement pluriannuel, afin qu'ils constituent de véritables cadres de politique générale au niveau des pays qui permettent d'assurer la mobilisation des ressources d'une manière cohérente, intégrée et dynamique. Cela pourrait atténuer quelque peu les préoccupations dues à l'absence de prévisibilité du financement au moyen de ressources complémentaires. Par ailleurs, cette approche aidera particulièrement les gouvernements à assurer la cohérence, la continuité et l'efficacité de leurs cadres de politique générale en matière économique à l'appui de leurs opérations de mobilisation de ressources.

Dans le même temps, l'inégalité de la répartition des ressources complémentaires entre régions et pays met en lumière la nécessité pour le PNUD d'être mieux à même d'attirer ce type de financement de manière plus égale, surtout dans les pays ou régions qui en ont le plus besoin, comme l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud.

### **9.2 Corriger le déséquilibre entre ressources de base et ressources complémentaires**

Pour l'équipe, il ne fait guère de doute qu'à moins d'augmenter les niveaux des ressources de base, la capacité du PNUD d'exécuter son mandat général en matière de développement et d'honorer ses engagements particuliers tels que les objectifs internationaux de développement et les objectifs du Millénaire risque d'être gravement compromise. L'avantage relatif qu'a le PNUD

pour ce qui est de répondre aux demandes des pays de programme dans les domaines prioritaires clefs tient à son universalité et à sa neutralité. S'il veut maintenir et exploiter cet avantage comparatif et poursuivre l'exécution de son mandat en matière de développement humain durable, il est indispensable que le PNUD dispose de ressources de base.

Il est difficile de juger quels niveaux de ressources de base sont suffisants au regard des tâches que l'organisation est censée accomplir. Il faudrait peut-être à cet effet réexaminer les pratiques actuelles et intensifier les débats avec le Conseil d'administration afin d'inverser la tendance à la baisse des ressources de base. Dans la plupart des pays visités, le déclin des ressources de base n'a fait qu'augmenter la pression sur l'organisation et a limité sa capacité d'exécuter son mandat. Malgré le succès des plans de financement pluriannuels et des rapports annuels axés sur les résultats, il n'y a guère de raisons de penser que les niveaux de ressources de base augmentent sensiblement à court terme.

### **9.3 Réexaminer le rapport entre ressources de base et ressources complémentaires**

Le PNUD doit réexaminer le lien entre ressources de base et ressources complémentaires et concevoir une méthode plus équilibrée et plus dynamique afin de les utiliser. Les ressources complémentaires devraient être alignées plus strictement sur le "marché imparfait" de l'assistance et les créneaux particuliers qu'elles sont censées occuper. Ainsi qu'on l'a fait valoir, chaque modalité liée aux ressources complémentaires – participation des gouvernements aux coûts, participation de tiers aux coûts et fonds d'affectation spéciale – présente sa propre dynamique qu'il convient d'analyser soigneusement et d'intégrer à la stratégie globale du PNUD.

Dans le même temps, il faudrait peut-être que le PNUD dispose de la souplesse nécessaire pour attirer en les centralisant des fonds supplémentaires au moyen, par exemple, de fonds d'affectation spéciale thématiques, afin de financer des domaines mondiaux ou régionaux qui ne sont pas suffisamment couverts par les ressources de base. Les fonds d'affectation spéciale thématiques répondant aux nouvelles priorités de développement représentent un nouveau marché important dans le contexte général de l'"économie de l'assistance". Le PNUD doit adopter une stratégie compétitive afin de se positionner pour attirer et gérer au niveau central ces fonds, assimilables à des fonds de base. Une telle stratégie devra s'aligner sur les stratégies de mobilisation de ressources complémentaires pour ce qui est de la rapidité, du dynamisme et de l'orientation fondamentale. Il faudra toutefois bien veiller à ce que ces ressources ne viennent pas concurrencer les ressources de base du point de vue des activités visées. Enfin, la stratégie de positionnement devrait également porter sur les critères d'utilisation des fonds d'affectation thématiques, y compris le meilleur moyen de prendre en compte la question de l'équilibre entre besoin et exécution.

### **9.4 Aborder la mobilisation des ressources de manière différenciée**

Étant donné les profonds écarts entre pays et régions en ce qui concerne la mobilisation des ressources complémentaires, le PNUD devrait s'attacher à élaborer une stratégie différenciée adaptée aux différentes situations sociales, économiques et politiques de chaque région et des pays des régions respectives. Afin de pouvoir prendre en compte les différentes configurations qui se dégagent dans la mobilisation des ressources ainsi que les enseignements tirés, le PNUD devrait notamment être en mesure d'analyser les situations en matière de politique générale et d'institutions qui règnent à l'échelon mondial et au niveau des pays et qui déterminent l'aptitude à mobiliser des ressources complémentaires. Si, dans l'ensemble, la stratégie de mobilisation des ressources du PNUD répondra à des critères clairement formulés, sur le terrain les caractéristiques de la stratégie varieront vraisemblablement d'un pays à l'autre, selon les situations propres aux différents pays et régions. D'une certaine manière, il faut que chaque pays élabore sa propre

stratégie de mobilisation des ressources en s'inspirant des enseignements tirés et en déterminant comment les principaux facteurs s'articulent dans un contexte donné. Il faudra s'attacher particulièrement à mieux comprendre les obstacles auxquels se heurte la mobilisation des ressources complémentaires dans les régions et pays ayant le plus de besoins et élaborer des stratégies appropriées.

Traditionnellement, le PNUD a toujours compté sur le même groupe de donateurs. Au titre de la stratégie globale, il est aussi indispensable de définir des sources nouvelles de financement (secteur privé, fondations) que de renforcer les partenariats du PNUD avec les organismes bilatéraux et multilatéraux principaux (en particulier les institutions financières internationales). Dans ce contexte, l'établissement d'accords mondiaux clairs entre le PNUD et les donateurs devrait beaucoup faciliter l'établissement d'accords au niveau des pays.

Dans tous les cas il sera indispensable que le PNUD soit déterminé et accorde la priorité à la mobilisation de ressources pour financer les domaines prioritaires de développement. Cette volonté doit faire partie intégrante de l'approche globale de l'organisation porteuse, entre autres, d'objectifs clairs en matière d'exécution qui, étant donné la diversité des pays, devraient être négociés au cas par cas. Afin de dégager des ressources, les compétences et aptitudes des équipes des bureaux de pays du PNUD devraient être sensiblement renforcées et porter sur les éléments suivants :

- Importance accordée aux résultats, et en particulier au passage des apports aux produits et résultats ainsi qu'aux effets des interventions du PNUD dans le contexte plus large du développement, au-delà des réalisations immédiates de ses programmes et projets. Il importe, à cet effet, de mieux comprendre les partenariats stratégiques nécessaires pour peser sur les résultats en matière de développement dans une situation donnée ainsi qu'une maîtrise des techniques nécessaires pour planifier, mesurer et évaluer les résultats de l'organisation.
- Compétences techniques et fonctionnelles dans les différents domaines prioritaires du PNUD. Les ressources complémentaires supposent compétitivité et capacité d'intervention. Lorsque les donateurs ont le choix quant à la destination de leurs fonds de développement et lorsque les gouvernements renforcent leurs propres capacités tout en étant en mesure de choisir parmi un large éventail de fournisseurs de services, le PNUD n'a d'autre choix que de se doter d'un avantage dans sa capacité technique de fournir des conseils de politique générale de haut niveau. Pour ce qui est des bureaux de pays du PNUD, ces capacités dépassent ce qui est prévu lors de l'établissement des centres de contact sous-régionaux; il est capital de constituer des réseaux et des alliances solides afin de se doter des connaissances et compétences de pointe dans les domaines prioritaires.
- Capacité d'encadrement et esprit d'entreprise assortis de compétences en matière de communications (internes et externes), de relations interpersonnelles et importance accordée aux clients. Tels sont les éléments de la nouvelle culture de gestion dont l'organisation doit se doter afin de se positionner dans un contexte compétitif, axé sur les résultats et répondant aux occasions qui se présentent.

## **9.5 Adapter des systèmes afin d'accroître l'efficacité et la responsabilité du PNUD**

Dans un environnement d'assistance de plus en plus compétitif, le PNUD est poussé à se doter des qualités qui en feront une organisation attrayante avec laquelle on sera tenté de traiter, à savoir : capacité d'intervention, rapidité, excellence et responsabilité. Cela suppose l'élaboration d'outils et mécanismes d'action appropriés.

Les modalités actuelles d'exécution devraient être revues et il conviendrait d'envisager un ensemble d'options élargi offrant au PNUD davantage de souplesse afin qu'il puisse choisir les modes de fourniture de services les plus appropriés. En particulier, il faudrait envisager un éventail d'options élargi allant de la gestion et de l'exécution directes à la gestion et l'exécution exclusivement au niveau national. Comme on l'a constaté lors de l'évaluation sur l'exécution directe, il arrive qu'une exécution directe soit la formule la plus rentable, compte tenu de la rapidité de l'exécution, des capacités nationales et de tous les autres éléments. Dans d'autres cas, des partenariats et méthodes d'exécution plus structurés peuvent être les plus indiqués. Les bureaux de pays ou le siège pourraient ensuite choisir la méthode d'exécution la plus économique, sur la base de critères établis (comme par exemple une étude économique ou une étude du rapport coût-avantages). Il faudra accorder une attention particulière au recours aux partenariats du développement dans des secteurs donnés et aux partenariats existants de services opérationnels (sur le modèle des partenariats avec le secteur public et le secteur privé, comme indiqué dans le rapport).

Les systèmes financiers, en particulier pour ce qui touche aux ressources complémentaires, doivent être améliorés. Cette amélioration devrait inclure les éléments suivants : 1) un mécanisme simplifié de comptabilisation et d'information au sujet des différents types de ressources complémentaires, d'où amélioration de la transparence et de la responsabilité concernant ces ressources; 2) un mécanisme permettant d'analyser les données relatives aux ressources complémentaires selon une perspective régionale et par type de pays, afin de dégager une méthode d'analyse et de mobilisation des ressources différenciée; 3) un système fiable de comptabilisation des dépenses (en particulier les ressources complémentaires) par domaines prioritaires thématiques – objectifs et objectifs secondaires du cadre de résultats stratégiques; 4) un système de comptabilisation reposant sur les coûts et les activités devant permettre à l'organisation de chiffrer de manière plus réaliste le coût des opérations, au lieu des 3 à 5 % actuellement prélevés, ainsi que d'envisager le recouvrement des coûts sous l'angle des marchés.

Plus précisément, le PNUD devrait envisager d'aborder une politique officielle de comptabilisation des coûts ainsi que d'appuyer des procédures et mécanismes de mesure et d'information concernant le coût intégral de l'exécution. Ces coûts devraient porter sur la totalité des services fournis par le PNUD, allant de la gestion et des ressources humaines à la mise en oeuvre d'initiatives particulières.

Le PNUD devrait affiner sa politique en matière de prélèvement de droits, surtout pour ce qui concerne les opérations liées à des ressources complémentaires. Les tarifs devraient tenir compte des coûts intégraux tout en étant suffisamment souples pour tenir compte des différences entre pays pour ce qui est des coûts et des conditions du marché.

Le PNUD devrait améliorer sa mémoire institutionnelle concernant l'expérience de différents pays ou régions en matière de mobilisation de ressources complémentaires, ainsi que sa capacité d'analyser les facteurs porteurs et les contraintes, afin de partager les enseignements tirés et de dégager une approche différenciée de la mobilisation des ressources. Il faudrait, pour ce faire, mettre au point des bases de données d'utilisation facile permettant d'analyser les informations au niveau des pays ainsi que créer des mécanismes informatiques reposant sur les sites Web afin d'échanger les enseignements tirés et les pratiques optimales.

## Annexe A

### Évaluation du mandat du PNUD concernant les ressources complémentaires

#### I. Contexte

Dans sa décision 98/2, le Conseil d'administration du PNUD a prié l'Administrateur de lui présenter, à sa session annuelle de 2001, une évaluation, en consultation avec les pays bénéficiaires, les services compétents du système des Nations Unies et les membres du Conseil, de tous les aspects des activités financées par des ressources complémentaires, y compris au titre de la participation des gouvernements aux coûts et de leur impact sur le renforcement des capacités nationales, en particulier en ce qui concerne les modalités appliquées par le Programme des Nations Unies pour le développement.

Au cours de la décennie écoulée, les ressources complémentaires sont devenues une source importante de financement pour les activités appuyées par le PNUD. C'est ainsi que la part globale des ressources complémentaires s'est chiffrée en 1999 à 1,69 milliard de dollars, dont 58 %, soit 989 millions de dollars, au titre de la participation aux coûts des gouvernements (au moyen des ressources propres des gouvernements hôtes ou de prêts consentis par des institutions financières internationales). La participation aux coûts de tiers (subventions aux gouvernements hôtes provenant de donateurs ou d'institutions financières internationales) se sont montées à 192 millions de dollars, soit 12 % et les fonds d'affectation spéciale et accords de services de gestion (MSA) ont représenté 20 %, à hauteur de 329 millions de dollars et 8 %, à raison de 132 millions de dollars, respectivement. Entre 1998 et 1999, les contributions au titre de la participation aux coûts de tiers sont devenues une source de plus en plus importante de fonds complémentaires, présentant une augmentation de 43,3 %<sup>9</sup>.

En 1996, il a été procédé, à la demande de l'Administrateur du PNUD, à une première évaluation des ressources complémentaires et des modalités de cofinancement. D'après son mandat, cette évaluation avait pour objet de constituer une opération formative (prospective) examinant les forces et les faiblesses de l'utilisation de ces ressources de cofinancement. Les résultats de cette évaluation ont été présentés au Conseil d'administration, qui a estimé à l'époque que certains domaines examinés devaient faire l'objet d'une étude plus approfondie.

Depuis, et en particulier depuis la décision du Conseil de 1998, le PNUD a subi une profonde transformation avec l'introduction de la gestion fondée sur les résultats, le plan de financement pluriannuel, les cadres de résultats stratégiques et la nouvelle philosophie de l'Administrateur pour l'organisation. Cette philosophie, énoncée dans les plans d'action de l'Administrateur pour 2001-2003, redéfinit le PNUD pour en faire un partenaire des pays de programme sûr et ayant des qualités de chef de file, afin de les aider à faire face à leurs problèmes de développement par l'apport d'un appui rapide et de haute qualité dans des domaines éprouvés. Cette philosophie redéfinit l'organisation pour en faire un défenseur résolu du développement humain, remplissant le rôle de conseiller et de coordonnateur des activités et ressources de développement, au service des moins avancés et s'orientant vers l'amont pour répondre aux besoins nouveaux en matière de développement.

La question du financement reste la clef de cette transformation. Il n'empêche que l'ancien modèle qui régissait la manière dont étaient perçues les ressources de base et les ressources

---

<sup>9</sup> Source : Examen annuel de la situation financière, 1999 –Rapport de l'Administrateur – DP/2000/29.

complémentaires fait place à un modèle plus dynamique selon lequel les deux sources de fonds sont désormais considérées conjointement comme un ensemble global destiné à aider le PNUD à accomplir sa nouvelle mission, dans le contexte des plans de financement pluriannuels. Dans sa déclaration au Conseil d'administration sur les engagements en matière de financement (4 avril 2000), l'Administrateur a souligné la nécessité de surmonter l'ambivalence du Conseil au sujet des ressources complémentaires en envisageant spécifiquement une stratégie dynamique transparente alignant nettement les ressources complémentaires sur les mêmes objectifs que les ressources de base.

La mise en pratique de cette nouvelle philosophie du PNUD suppose également une modification fondamentale de la configuration des bureaux de pays et de leur capacité de répondre aux demandes qui leur sont adressées. Il importe tout autant d'admettre que certaines modalités et procédures en vigueur ne sont peut-être plus adaptées aux nouvelles orientations de l'organisation.

Toutes ces questions sont maintenant au centre de discussions approfondies entre le PNUD et son Conseil d'administration, dans le contexte plus large du suivi de la réunion ministérielle sur le PNUD, et compte tenu de la nécessité de mobiliser des ressources supplémentaires parallèlement au plan de financement pluriannuel.

L'évaluation devrait contribuer au débat. Les conclusions et recommandations demanderont une réponse de la direction, réponse qui servira de base à la définition des questions de politique générale liées aux ressources complémentaires.

## **II. Objet**

L'évaluation a pour objet de fournir au PNUD et au Conseil d'administration une image claire des activités au titre des ressources complémentaires du PNUD et de leur valeur ajoutée au mandat de l'organisation en matière de développement.

À cet effet, les auteurs de l'évaluation seront appelés à :

1. Analyser les tendances des diverses modalités liées aux ressources complémentaires appliquées par le PNUD et examiner les questions fondamentales en jeu;
2. Dégager les enseignements tirés de l'analyse ci-dessus;
3. Recenser les cas de réussite et leur possibilité de reproduction; et
4. Examiner les notions existantes d'exécution et formuler des recommandations pratiques quant à leur rôle à l'égard de l'évolution de l'organisation vers un rôle consultatif davantage orienté vers les politiques.

L'étude, les données et les recommandations pratiques présentées par l'évaluation constitueront la base d'une stratégie et politique du PNUD applicables au financement par des ressources complémentaires.

## **III. Questions visées par l'évaluation**

Afin de déterminer les questions intéressant particulièrement l'évaluation, le Bureau de l'évaluation a procédé à des entretiens informels avec certains membres du Conseil d'administration et cadres du PNUD. Ces questions se rangent dans les catégories suivantes :

1. Adéquation des ressources complémentaires au mandat de l'organisation. Cette question préoccupe depuis longtemps le Conseil d'administration. Le premier rapport annuel axé sur les résultats (RAAR) du PNUD fait apparaître que les dépenses au titre des ressources complémentaires appartiennent aux mêmes domaines prioritaires que les dépenses de base

– le classement des sept objectifs subsidiaires les plus importants n'est pas fondamentalement touché si l'on compare les dépenses au titre des ressources de base aux dépenses au titre des ressources complémentaires, ce qui permet peut-être de penser que le PNUD réussit de plus en plus à respecter ses priorités en matière de ressources de base, même s'il y a de profondes différences dans la part globale des dépenses totales au niveau des objectifs<sup>10</sup>. Une analyse plus approfondie a montré qu'un volume croissant de ressources complémentaires est utilisé dans le domaine de la gouvernance, ce qui souligne le rôle de partenaire fiable que le PNUD est appelé à jouer dans ce domaine. Les évaluateurs devront :

- Documenter l'utilisation des fonds complémentaires et leur rôle dans la réalisation des objectifs de l'organisation; et
- Recenser les domaines où des fonds complémentaires sont utilisés en cas de non- adéquation au mandat de l'organisation. En pareils cas, il conviendra que les évaluateurs déterminent si ces domaines offrent ou non de nouvelles possibilités à l'organisation ainsi qu'une valeur ajoutée à son rôle dans les pays de programme.

2. Financement au moyen de ressources complémentaires et renforcement des capacités nationales. Le renforcement des capacités est un domaine où le PNUD concentre le gros de ses efforts. Ainsi qu'il ressort du plan de financement pluriannuel, 70 % des produits généraux du PNUD entrent dans cette catégorie, ressources de base et complémentaires confondues. L'évaluation portera sur les relations entre financement au moyen de ressources complémentaires et renforcement des capacités nationales et en particulier :

- L'effet des ressources complémentaires sur le développement des capacités nationales;  
La mesure dans laquelle les ressources complémentaires favorisent ou freinent le renforcement des capacités nationales.

3. Mobilisation des ressources. Les statistiques montrent qu'il y a de profonds écarts dans l'utilisation des ressources complémentaires au niveau mondial. Les évaluateurs examineront :

- Les tendances de l'utilisation des diverses modalités et les relations entre le cadre politique et socioéconomique des pays et l'utilisation de telle ou telle modalité;
- Les possibilités de reproduire les opérations réussies.

4. Capacités du PNUD. La question de la mobilisation des ressources est étroitement liée à la capacité qu'a le PNUD de fournir efficacement des services de qualité et saisir les occasions qui se présentent. Étant donné que l'organisation s'oriente de plus en plus vers la fourniture de services consultatifs et que l'on insiste désormais sur la rapidité et la souplesse, il faudra repenser la capacité des bureaux de pays de mobiliser ces ressources ainsi que les mécanismes actuels d'exécution. L'évaluation consistera à :

- Examiner la capacité des bureaux de pays du PNUD de mobiliser des ressources complémentaires et souligner les éléments liés aux résultats qui devraient permettre de mieux faire face aux nouveaux problèmes;
- Comparer les systèmes d'exécution du PNUD à ceux d'autres organismes des Nations Unies;
- Évaluer les forces et faiblesses du système actuel du PNUD (exécution par des entités nationales, exécution par des organismes dont l'UNOPS, exécution directe; cette évaluation

---

<sup>10</sup> Source : Rapport annuel axé sur les résultats du PNUD, 1999.

devrait être axée sur les avantages du système dans son ensemble au lieu d'être une étude comparée de chaque modalité).

(Note : En examinant l'exécution directe, les évaluateurs se fonderont sur les conclusions de l'évaluation en la matière actuellement en cours. Le Bureau de l'évaluation veillera à ce que les conclusions relatives à l'exécution directe soient dûment prises en compte dans l'évaluation des ressources complémentaires.)

5. Mécanisme de recouvrement des coûts. Il s'agit ici de déterminer les méthodes d'exécution les plus efficaces et les dépenses accessoires à la charge du PNUD. Étant donné que le PNUD est en concurrence sur de nouveaux « marchés », une adaptation s'impose sur le plan opérationnel et l'équipe d'évaluation sera appelée à formuler des recommandations au sujet de la méthode axée sur le marché la plus appropriée pour le recouvrement des coûts.

Conformément à la décision 98/2 du Conseil d'administration, les questions ci-dessus seront examinées dans le cadre des modalités suivantes appliquées par le PNUD :

- Participation aux coûts, lorsque les contributions sont incorporées à la comptabilité du PNUD.
  - Participation aux coûts du gouvernement hôte au moyen de ses ressources propres ou de prêts accordés par des institutions financières internationales.
  - Participation aux coûts de tiers, au moyen de subventions au gouvernement hôte, par des institutions financières internationales ou des donateurs.
- Fonds d'affectation spéciale établis à des fins données et contributions de donateurs comptabilisées séparément dans les comptes du PNUD, telles que Action 21 et le FEM.
- Financement parallèle, le PNUD convenant avec un ou plusieurs donateurs de financer une activité, chaque partie gérant toutefois ses propres fonds.
- Contributions des gouvernements aux dépenses du bureau local, soit en monnaie locale soit en dollars des États-Unis.
- Contributions complémentaires aux fonds d'affectation spéciale gérés par le PNUD : FENU, VNU, UNIFEM.
- Accords de services de gestion

#### IV. Méthode

L'évaluation sera effectuée en plusieurs phases :

- Étude sur dossier de la documentation.
- Sessions informelles avec le Conseil d'administration.
- Consultation avec les bureaux régionaux et autres bureaux compétents du PNUD.
- Établissement d'un cadre d'évaluation.
- Visite dans les pays. Critère applicable au choix des pays :
  - Représentation géographique appropriée;
  - Dosage approprié de catégories de pays (PMA, revenu intermédiaire, contributeurs nets); et
  - Pays où la participation aux coûts est importante et pays où elle est faible.

Pays proposés :

Amérique latine et Caraïbes : Brésil et Honduras

Afrique : Niger et Zimbabwe

Asie et Pacifique : Pakistan et RDP lao

Pays arabes : Arabie saoudite

Europe et CEI : Bulgarie

- Présentation des conclusions préliminaires au Bureau de l'évaluation et cadres compétents du PNUD.
- Version finale du projet de rapport et séance d'information des parties prenantes à New York.

## **V. Composition de l'équipe**

L'équipe d'évaluation sera composée de trois consultants extérieurs, dont un chef d'équipe. Pris ensemble, ils réuniront un vaste éventail de compétences dans le domaine des finances publiques et privées ainsi que dans l'économie du développement. Étant donné la diversité des pays à visiter, les membres de l'équipe maîtriseront une combinaison de langues, dont l'anglais, l'espagnol et le français.

Un analyste sera recruté pour aider l'équipe à réunir et interpréter les documents et données financières.

## **VI. Calendrier**

L'évaluation commencera en janvier 2001. Un premier projet de rapport devrait être prêt au début d'avril 2001 et le rapport final à la fin d'avril 2001. Le rapport d'évaluation sera présenté au Conseil d'administration à sa session de juin 2001.

## **VII. Gestion**

C'est le Bureau de l'évaluation du PNUD qui financera et gèrera l'évaluation.

## ANNEXE B

### Décision 98/2 du Conseil d'administration

Le Conseil d'administration

1. Rappelle les résolutions 47/199, 50/120, 50/227 et 52/203 de l'Assemblée générale, la résolution 97/59 du Conseil économique et social, ses décisions 90/14 et 95/23 et sa décision 97/15 sur la gestion du changement, notamment ses paragraphes 9 et 10;
2. Accueille avec satisfaction le rapport de l'Administrateur (DP/1998/3) et prend acte des observations formulées à ce propos par les délégations;
3. Réaffirme que les activités opérationnelles du Programme des Nations Unies pour le développement devraient avoir notamment pour caractéristiques fondamentales l'universalité, le financement volontaire et à titre gracieux, la neutralité et le multilatéralisme;
4. Souligne le rôle joué par le Programme des Nations Unies pour le développement en tant que partenaire qui aide à répondre aux besoins en matière de développement, notamment en aidant à mobiliser des fonds pour les éléments prioritaires des programmes de pays auprès de toutes les sources disponibles;
5. Rappelle que les ressources de base sont le fondement du Programme des Nations Unies pour le développement, dont elles assurent l'universalité, la prévisibilité, la neutralité et le multilatéralisme ainsi que la capacité de répondre avec souplesse aux besoins des pays bénéficiant des programmes, en particulier des pays les moins avancés et des pays à faible revenu;
6. Se déclare profondément préoccupé par la diminution des ressources de base et par son effet négatif sur les activités futures du Programme des Nations Unies pour le développement et demande que l'importance relative des ressources de base et des autres ressources soit tenue à l'étude;
7. Reconnaît l'importance des ressources autres que les ressources de base, y compris la participation aux coûts et les sources non traditionnelles de financement, comme moyen de renforcer la capacité du Programme des Nations Unies pour le développement et de compléter les moyens dont il dispose pour atteindre les buts et les priorités énoncés dans la décision 94/14;
8. Réaffirme le rôle joué par le Programme des Nations Unies pour le développement au niveau des pays dans la fourniture de toute une gamme de services d'appui à l'exécution nationale et à la mise en oeuvre de ses projets, y compris ceux qui sont financés par des ressources autres que les ressources de base, en respectant les conditions suivantes :
  - a) Les services d'appui ne seront fournis qu'à la demande des gouvernements de pays bénéficiaires de programmes;
  - b) Les services d'appui ne seront fournis que pour des activités s'inscrivant dans les cadres de coopération de pays et visant à assurer un développement humain durable;
  - c) Les services d'appui ne seront fournis qu'après une évaluation approfondie des capacités de l'agent d'exécution, en particulier sur le plan de la gestion administrative et opérationnelle, et compte tenu de la nécessité de justifier pleinement l'emploi des fonds gérés par le Programme des Nations Unies pour le développement;

- d) Les services d'appui seront assortis de mesures propres à renforcer les capacités, notamment de stratégies de retrait claires, de façon à assurer un renforcement durable des capacités;
- e) Dans le cadre de la révision des procédures d'exécution nationales, des instruments adéquats seront adoptés pour améliorer le suivi et l'évaluation des services d'appui; en particulier, des annexes définissant la nature et l'objet des services d'appui, ainsi que les fonctions et responsabilités de toutes les parties concernées, seront obligatoirement jointes à tous les descriptifs de projet;
- f) À la demande du gouvernement du pays bénéficiaire, le Programme des Nations Unies pour le développement prendra systématiquement en compte les services qui pourraient être fournis par les institutions spécialisées des Nations Unies ou d'autres agents d'exécution, de réalisation ou d'achat compétents;
- g) Conformément à la décision 94/28 du Conseil d'administration, le Programme des Nations Unies pour le développement ne jouera le rôle d'agent d'exécution que dans les pays qui se trouvent dans des circonstances spéciales et s'il est possible de démontrer que son intervention est essentielle pour permettre à l'Administrateur d'exercer pleinement ses responsabilités concernant l'exécution efficace des programmes et des projets et la justification de l'emploi des fonds;
9. Demande que, lorsque le Programme des Nations Unies pour le développement élabore, exécute et gère des activités financées par des ressources autres que les ressources de base, de manière intégrée, transparente et souple et en tenant compte du respect des principes de responsabilité, les dépenses additionnelles qui en découlent lui soient pleinement remboursées et demande également que lesdites activités et les dépenses d'appui correspondantes soient systématiquement identifiées dans les cadres de coopération;
10. Prie l'Administrateur de lui présenter à sa session annuelle de 2001 une évaluation, établie en consultation avec les pays bénéficiaires, les services compétents du système des Nations Unies et des membres du Conseil, de tous les aspects des activités financées par des ressources autres que les ressources de base, y compris au titre de la participation des gouvernements aux coûts, et de leur impact sur le renforcement des capacités nationales, en particulier en ce qui concerne les modalités appliquées par le Programme des Nations Unies pour le développement;
11. Décide de continuer à suivre de près les tendances et les incidences des mécanismes de financement au moyen de ressources autres que les ressources de base et, à cette fin, prie l'Administrateur, dans le cadre de son rapport annuel, de présenter des informations détaillées concernant notamment le montant, la source et la destination de ces ressources et l'influence de cette méthode de financement sur la programmation.

## ANNEXE C

### LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

#### Bureau de l'Administrateur

Mark Malloch Brown	Administrateur
Zéphirin Diabré	Administrateur associé
Bruno Pouezat	Assistant spécial de l'Administrateur associé

#### Groupe d'appui aux opérations

Herbert M'cleod	Directeur
-----------------	-----------

#### Bureau des politiques de développement (BPD)

Christopher Ronald	Chef de groupe par intérim, Équipe de recherche opérationnelle et appliquée
--------------------	---

#### Bureau de la gestion

Jan Mattson	Administrateur assistant et Directeur
Gilbert Hougbo	Directeur
Romesh Muttukumar	Directeur
Johannes Swietering	Directeur
Mitsuhiko Inaba	Spécialiste des politiques/Assistant spécial
Julie Anne Mejia	

#### Bureau des ressources et des partenariats stratégiques

Bruce Jenks	Directeur
John Hendra	Directeur adjoint et Directeur de la Division de la mobilisation des ressources (DMR)
Nichola Harrington	Directrice adjointe, DMR

#### Division des interventions d'urgence

Omar Bakhet	Directeur
-------------	-----------

#### Bureau de l'évaluation

Khalid Malik	Directeur
Nurul Alam	Directeur adjoint
Christine Roth	Conseillère principale pour l'évaluation

#### Bureau de l'audit et des études de performance

James Currie	Directeur
--------------	-----------





Maria Ligaya Fujita	Coordonnatrice de programme
Wilson Soares	Administrateur adjoint
Jose Carlos Libanio	Conseiller spécial
Gianna Sagzaio	Administratrice de programme
Jose Luiz Lima	Conseiller spécial
Adelina Paiva	Administratrice de programme
Oswaldo Castillo	Administrateur de programme
Carla Di Lauro Rigueira	Groupe des finances
Janete Carneiro Ferreria	Assistante

### **Contreparties nationales, clients et donateurs**

Marcio Lopes Correa	Coordonnateur/Agence brésilienne de coopération, Coopération technique multilatérale, Ministère des relations extérieures
Sandra M. Itoh Viergever	Directrice, Ministère des relations extérieures, Agence brésilienne de coopération, Coopération technique multilatérale
Marcelo M. Soares	Coordonnateur UAP/ABC, Agence brésilienne de coopération, Ministère des relations extérieures
Ernesto Vega Senise	Secrétaire adjoint/Ministère de la planification, du budget et Secrétariat de la gestion
Joao Marcelo Borges	Directeur de la coopération internationale, Ministère de la planification, du budget et Secrétariat de la gestion
Jose Cechin	Secrétaire exécutif, Ministère de la prévoyance sociale
Darci Bertholdo	Secrétaire d'État adjoint aux droits de l'homme, Ministère de la justice, Secrétariat d'État aux droits de l'homme
Carmelina Santos Rosa	Directrice du projet BRA/961013 – Secrétariat aux droits de l'homme, Ministère de la justice
Gilberto Leonel de Almeida Valloso	Coordonnateur général – Ministère de la prévoyance et de l'assistance sociale – Secrétariat exécutif, Groupe de la coordination des projets
Fernanda Oliveira	Sous-directrice, Ministère des relations extérieures, Agence brésilienne de coopération, Coopération technique multilatérale
Robson de Araujo Sorge	Coordonnateur administratif financier, Ministère des finances
Joao Dias Neto	Coordonnateur technique, Ministère des finances
Stewart Mills	Chef de la Coopération technique, Département du développement international
Robert Borges Martins	Président, Institut de recherche économique appliquée
Marcel Viergever	Coordonnateur, Département du développement international PPG-7
Viktor U. Dohms	GTZ (Coopération technique allemande)
Waldemar W. Wirsig	Représentant, Banque interaméricaine de développement (BID)
Antonio Rocha Magalhaes	Chargé de programme principal, Banque mondiale
Jorge Werthein	Représentant de l'UNESCO au Brésil, Coordonnateur du programme UNESCO/MERCOSUL

### **BUREAU DU PNUD EN BULGARIE**

Antonio Vigilante	Représentant résident
Trine Lund Jensen	Représentant résident adjoint
Sasha Traicheva	Assistante de projet
Ogniana Glavoussanova	Assistante de programme
Dafina Gercheva	Conseillère pour le développement durable

Desislava Boyadjieva	Traductrice
Hachemi Bahloul	Administrateur de programme
Emilia Lissichkova	Directrice de projet
Constantino Longares	Administrateur de programme
Anna Atanassova	Administratrice de programme
Christopher Louise	Administrateur, établissement des rapports
Mirella Mladenova	Assistante de programme

### **Contreparties nationales, clients et donateurs**

Katia Todorova	Directrice, Département des organisations internationales, Direction des droits de l'homme
Iliia Krastelnikov	Chef, Département des organisations internationales, Direction des droits de l'homme, Ministère des relations extérieures
Ivan Neykov	Ministre du travail et des politiques sociales
Mira Radkova	Ministre adjointe du travail et des politiques sociales
Yaroslav Golev	Chef du protocole, Cabinet du Président de la République
Plamen Evrev	Maire de la Municipalité de Lovech
Luben Tartarski	Maire de Razlog
Rayna Gavrilova	Ministre adjointe de la culture
Elena Panova	Directrice du Projet création d'emplois par les entreprises, Ministère du travail et des politiques sociales, Ministère des relations extérieures
Ivan Stancioff	Conseiller auprès du Gouvernement
Nelly Prangova	Spécialiste en matière de projets d'investissement, Municipalité de Razlog
Debra D. McFarland	Directrice de mission, <i>Agency for International Development</i> des États-Unis (USAID)
Ivanka Tzankova	Administratrice de programme, USAID
Nikolay Yarmov	Conseiller principal, Développement de l'entreprise, USAID
Eduard L. Lafarge	Administrateur hors-classe pour le secteur privé, Bureau de l'entreprise privée, USAID
Bert van der Lingen	Chef adjoint de mission, Ambassade des Pays-Bas
Carlos Murillo Gómez	Secrétaire, Ambassade d'Espagne et Consul
Ognian Shentov	Président du Centre pour l'étude de la démocratie
Giovanni Di Girolamo	Premier Secrétaire, représentation de l'Union européenne en Bulgarie
Tomas S. O'Brien	Représentant résident de la Banque mondiale
Luise Druke	Représentante du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

### **BUREAU DU PNUD AU HONDURAS**

Jeffrey Avina	Coordonnateur résident et Représentant résident
Richard Barathe	Représentant résident adjoint
Margarita Bueso	Représentante résidente adjointe
Miguel Lopez	Représentant résident adjoint
Naoto Yamamoto	Représentant résident adjoint
Gisella Camoriano	Administratrice de programme
Santiago Castillo	Administrateur de programme
José Cuestas	Administrateur de programme
Luis Gradiz	Administrateur de programme

Patrick Haverman Administrateur auxiliaire  
Marla Zapach Administratrice auxiliaire

### **Contreparties nationales, clients et donateurs**

Marcos Carias Chaverri Ministère des finances  
Plutarco Castellanos Ministre de la santé  
Xiomara Gomez de Caballero Ministre des ressources naturelles et de l'environnement  
Sylvia de Izaguirre Secrétariat à la coopération technique  
Casta Alicia Mejia Secrétariat à la coopération technique  
Amalia G. de Pineda Ministère des finances  
Cristobal Simon Asfura Banque centraméricaine d'intégration économique (BCIE)  
Oscar Borjas BCIE  
Rodrigo Mayen Banque interaméricaine de développement (BID)  
Joseph Owen Représentant résident, Banque mondiale  
Ira Ericksson Premier Secrétaire, Ambassade de Suède  
Masateru Ito Ambassadeur du Japon  
Juan Angel Pena Ambassadeur d'Argentine  
G. Shad Prashad Agence canadienne de développement international (ACDI)  
Jan Roberts Agence suédoise de développement international (ASDI)

### **BUREAU DU PNUD AU NIGER**

Keita Maria Iboune Groupe d'appui pour la gestion du programme  
Cyriaque Edjo Administrateur adjoint (org.)  
Steven Ursino Représentant résident  
René Guiraud Représentant résident adjoint  
Mamadou Ouattara Représentant résident assistant  
Aïssa Ouahido  
Salissou Moussa Chargé de l'environnement

### **Contreparties nationales, clients et donateurs**

Yakoubou Mahaman Sani Directeur, Ministère du Plan  
Rabaha Bolho Chargée de programme  
Zaharatou Ataka Coordinatrice  
Seidou Abderahmane Coordonnateur  
Songhrai Omar Amadou DORCI Ministère des affaires étrangères et de la coopération/IA  
Jean-Marie Frentz Chargé de projet GEF/PM  
Hassane Saley Secrétaire exécutif du CNEDD  
Daouda Soumana Coordonnateur du projet Niger  
Solange Degbey Chargée de programme, FENU  
Solange Degbey Chargée de programme, FENU  
Aïssa Riba Chargée de programme, pauvreté  
Alidou Badjé Coordonnateur/Cellule de liaison  
Frezon Chef de la Coopération belge  
Agnès Guillaud Conseillère économique, Commission européenne/FED  
Geoffroy Bergen Représentant résident, Banque mondiale  
Benhamrane Djilali Économiste principal  
Christophe Besacier Développement rural, Coopération française

Magagi Amadou	Secrétaire permanent de la Commission nationale électorale indépendante (CENI)
Aki Matsunaga	Administrateur national, Division régionale Afrique, Département IV, Agence japonaise de coopération internationale (JICA)
Kato Ryuichi	Directeur adjoint, Division Afrique, JICA
Yvette Rainavo	Conseillère pour la parité entre les sexes et coordonnatrice d'ONUSIDA
Isselmou Ould Boukhary	Chef du Programme Santé, UNICEF
Soga Garba	Organisation mondiale de la santé
Gérard Bernard	Représentant de la FAO

## **BUREAU DU PNUD AU PAKISTAN**

Önder Yücer	Représentant résident, Coordonnateur résident (ONU)
Lena Lindberg	Représentante résidente adjointe
Mohammad Zafar Iqbal	Représentant résident assistant
Razina Bilgrami	Représentante résidente assistante
Naeem Ahmad	Administrateur, gestion de programme
Ellen Beijers	Administratrice de programme
M.S. Tinauli	Administrateur de programme (appui)
S. Ahmed H. Naqavi	Directeur des finances
Ayesha Iftikhar	Représentante résidente adjointe
Mohammad Azam Khan	Administrateur national de projet
Muhammad Saleem Chishti	Administrateur national de projet
Rehmat Ali Mujahid	Directeur national de projet
Roohi Shoab	Directeur de programme

## **Contreparties nationales, clients et donateurs**

Shaheen Masud	Secrétaire adjoint, Division des affaires économiques
Asad Elahi	Secrétaire adjoint, Division des affaires économiques
Pervez Tahir	Économiste principal, Division de la planification et du développement
Mahboob Elahi	Directeur général pour l'environnement, Ministère de l'environnement, des administrations locales et du développement rural
Jalil Abbas	Secrétaire auxiliaire, Ministère de la condition de la femme, du développement, de la sécurité et de l'éducation spéciale
S.M. Hasan Zaidi	Secrétaire adjoint, Ministère des finances et des affaires économiques, Division des affaires économiques
Malik Sher Afzal	Chef de bureau, Ministère des finances, Division des affaires économiques
Rahmat Ali Mujahid	Directeur national du projet du PNUD relatif à un processus électoral démocratique au Pakistan
Daniyal Aziz	Directeur au Secrétariat II, Reconstruction nationale
Eamonn Taylor	Conseiller pour les questions de développement, Haute Commission britannique, Enclave diplomatique
Shoab Tayyab	Administrateur de programme, Haute Commission australienne, AusAID

Yasumitsu Kinoshita, MSc.	Représentant résident adjoint, Agence japonaise de coopération internationale (JICA)
Masakata Nakahara	Représentant résident, Agence japonaise de coopération internationale (JICA)
Sohail Ahmad	Administratrice de programme, Agence japonaise de coopération internationale (JICA)
A.M. Aboul Naga	Représentant de la FAO
Rashid Bajwa	Directeur général, Programme national d'appui rural
Jeff Taft-Dick	Directeur de programme, Programme alimentaire mondial (PAM)
Thomas Zeindl	Chargé du suivi des projets, PNUCID
Philip Karani	Représentant assistant, HCR
K. Khosh-chashm	Représentant de l'OMS
Hasan Akhtar Rizvi	Directeur de projet, Programme d'établissement de réseaux, développement durable, Alliance mondiale pour la nature (UICN)
Asif Ali Zadi	Chef du Bureau d'Islamabad, UICN
Christopher C. Shank	Directeur du Groupe de la diversité biologique, UICN
Naghma Imdad	Coordonnatrice du Projet SDEP, Savera
Hasan Akhtar Rizvi	Directeur du Projet SDNP
William Byrd	Économiste principal, Banque mondiale

## **BUREAU DU PNUD EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE POPULAIRE LAO**

Kari Nordeim-Larsen	Représentante résidente
Gana Fofang	Représentante résidente adjointe
Michele Oats	Représentante résidente adjointe
Phillip Devaud	Représentant résident assistant (programmes)
Mari-Ann Marx	Administratrice de programme, gouvernance
Seppo Karpinen	Administrateur de programme, environnement
Albert Soer	Conseiller, développement rural

### **Contreparties nationales, clients et donateurs**

Bountheuang Mounlasy	Directeur général, Coopération internationale, Cabinet du Premier Ministre
Soukata Vichit	Directeur général, Département de l'environnement, Cabinet du Premier Ministre, Directeur de projet
Sanya Praseuth	Directeur général de département, Ministère des finances, Directeur de projet
Michael Hunt	Assistance australienne (AusAID)
Marenne Karlseen	Assistance norvégienne (NORAD)
Paul Turner	Représentant résident, BAsD

## **BUREAU DU PNUD AU ZIMBABWE**

Chinwe Dike	Représentant résident adjoint
Nomasomi N. Mpfu	Analyste social et de la parité entre les sexes
Patrice Chiwota	Coordonnateur de programme et économiste, Groupe du renforcement des capacités de gestion
Thomas Backlund	ESFU
Laetitia Dhliwayo	ESFU

Dennis Nkala

PRU

### **Contreparties nationales, clients et donateurs**

Mfaro Moyo

ESU/Environnement

L. Matsvayi

Directeur adjoint des finances nationales et internationales,  
Ministère des finances

Simbabure

Directeur pour la parité entre les sexes, Ministère de l'emploi des  
jeunes

John Winter

Chef du DFID, Haute Commission britannique

Lars Kjelberg

Conseiller, Ambassade du Danemark

U. Flechsenhar

Directeur de l'OIT

De Jong

Conseiller, Ambassade des Pays-Bas

Abdi Foum

Premier Secrétaire (développement), Ambassade de Suède

Engineer Kodzwa

Comité de la fonction publique

Niels Biering

Représentant de l'ONUDI

Busi Bango

Directeur national, Empretec (Centre pour les petites entreprises)

George Tembo

ONUSIDA

Khethiwe K. Moyo-Mhlanga

Coordonnateur national, Réseau Afrique 2000

Van den Brink

Programme des microfinancements (FEM)

Représentant résident adjoint, Économiste principal, Banque  
mondiale

### **Équipe d'évaluation de l'exécution directe**

Richard Flaman

Chef d'équipe

Elayne Gallagher

Membre de l'équipe

Mary Lisbeth Gonzales

Membre de l'équipe

Mari Matsumoto

Membre de l'équipe

## Annexe D

### Aspects financiers

#### Méthode d'analyse :

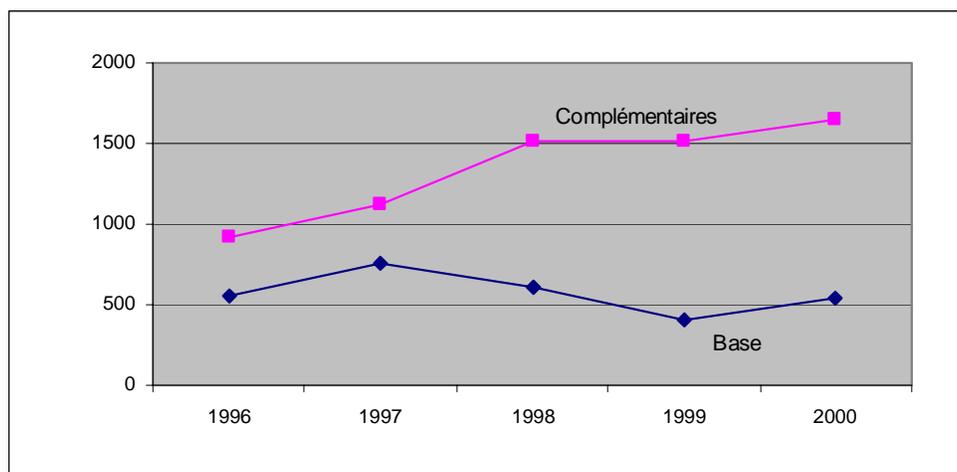
La présente évaluation des ressources complémentaires du PNUD a essentiellement pour objet d'examiner les tendances de l'application de ces ressources ainsi que leur rôle dans la définition du mandat du PNUD en matière de développement. On a examiné l'évolution de l'ampleur et de l'orientation des ressources de base ainsi que des ressources complémentaires pendant la période 1996-2000. Des comparaisons ont été faites entre régions et entre pays des différentes régions au sujet de l'utilisation des ressources complémentaires, afin de dégager des différences dans la mobilisation de ces ressources.

Les données appliquées à cette étude portent essentiellement sur les dépenses, présentées sous forme de graphiques, diagrammes et camemberts en provenance du Bureau du Contrôleur, Bureau de la gestion du PNUD. L'étude a été effectuée au moyen du logiciel Excel afin de dégager des résultats sous la forme graphique jugée la plus appropriée dans chaque cas.

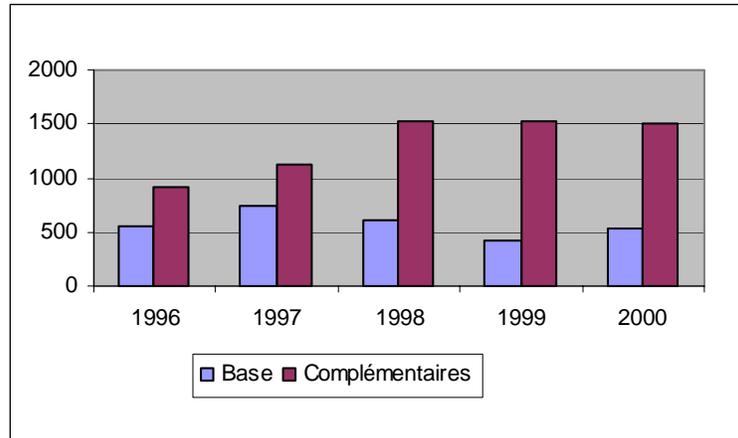
#### Tendances de l'utilisation des ressources complémentaires :

Les figures D.1 et D.2 ci-après représentent l'évolution des ressources de base par rapport aux ressources complémentaires entre 1996 et 2000. L'hypothèse que les ressources complémentaires sont devenues une importante source de financement des programmes du PNUD est étayée par la tendance croissante à la mise à disposition de ces ressources par rapport aux ressources de base, pendant la période considérée. La tendance à l'augmentation des ressources complémentaires et à la baisse des ressources de base confirme le caractère évolutif de l'assistance au développement enregistré au cours des cinq dernières années. L'augmentation marquée des dépenses complémentaires du PNUD, qui se monte au total à 1,7 milliard de dollars en 2000, représente pour la même année 77 % de ses dépenses globales, ce qui fait des ressources complémentaires une des principales sources de financement des activités appuyées par le PNUD.

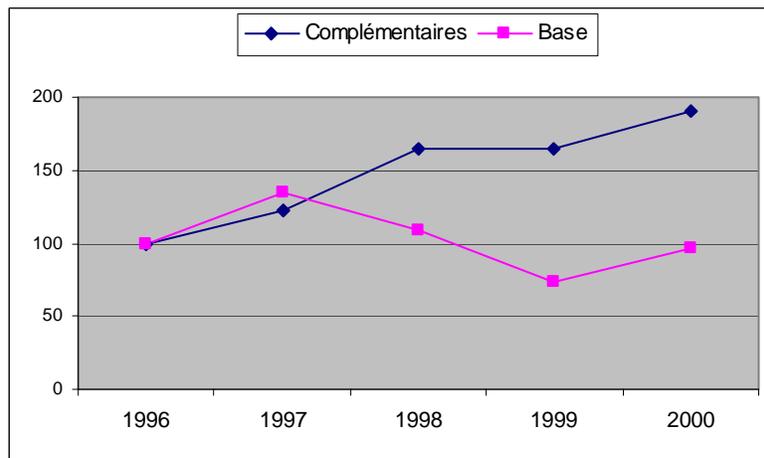
**Figure D.1 : Ressources de base et ressources complémentaires, 1996-2000**  
(en millions de dollars)



**Figure D.2 : Ressources de base et ressources complémentaires, 1996-2000**



**Figure D.3 : Indice de croissance des ressources complémentaires**

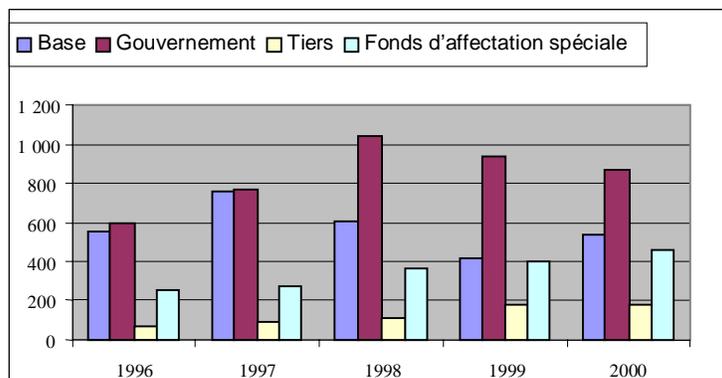


La figure D.3 montre que les ressources complémentaires ont augmenté de 90 % depuis 1996. En revanche, la croissance des ressources de base a accusé une baisse depuis 1996, mais est restée stable en 2000 par rapport à l'année de base 1996.

### **Principales sources de fonds complémentaires et tendances :**

Il y a trois grandes sources de financement par des ressources complémentaires : participation des gouvernements aux coûts, participation de tiers aux coûts et fonds d'affectation spéciale. La figure D.4 indique les différences selon les types de financement au cours des années. La participation des gouvernements aux coûts se dégage comme étant la principale source de financement, suivie des fonds d'affectation spéciale. Le financement au moyen de tiers accuse également une augmentation en tant que source de financement complémentaire. Le financement de tiers ainsi que la participation des gouvernements aux coûts ont représenté plus de 1 milliard de dollars en ressources complémentaires en 2000, contre 667 millions en 1996. L'augmentation en volume du financement par les gouvernements et par des tiers des programmes du PNUD a des incidences sur le plan de la mobilisation des ressources, ainsi que sur la capacité des bureaux de pays du PNUD de mobiliser des ressources complémentaires.

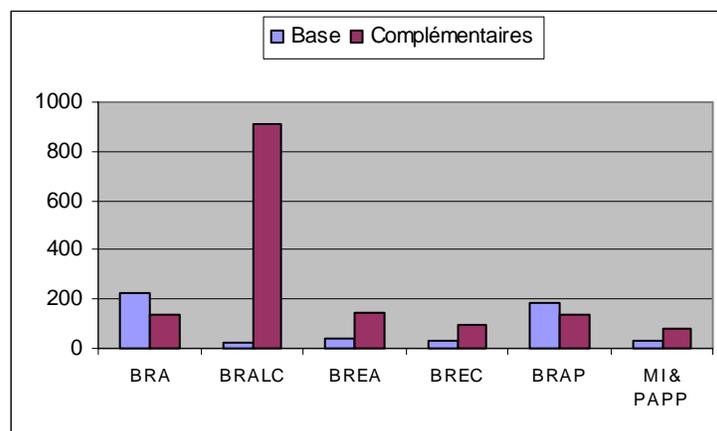
**Figure D.4 : Tendence des sources de financement 1996-2000  
(en millions de dollars)**



**Répartition régionale et sources de fonds complémentaires :**

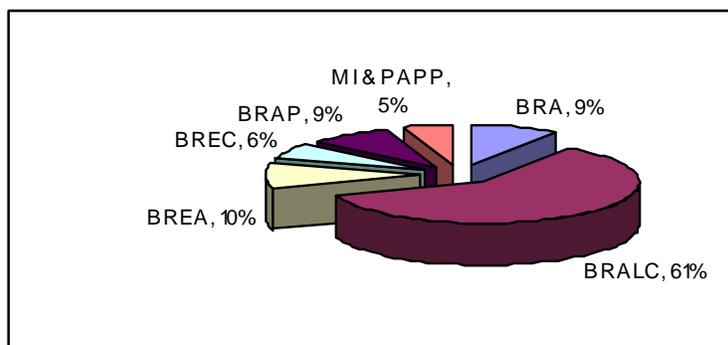
L'Amérique latine est de loin le principal utilisateur de ressources complémentaires. Pour 2000, les régions ayant les montants les plus faibles de dépenses complémentaires en dollars réels, sont, par ordre ascendant, l'Europe et la CEI, l'Asie et le Pacifique, et l'Afrique, avec respectivement 98 millions, 135 millions et 140 millions de dollars (fig. D.5). En revanche, ce sont l'Afrique et l'Asie et le Pacifique qui sont les principaux utilisateurs de ressources de base.

**Figure D.5 : Ressources de base et ressources complémentaires par région, 2000  
(en millions de dollars)**

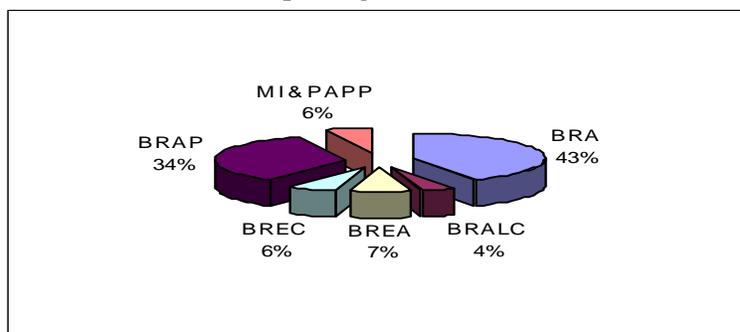


En 2000, c'était l'Amérique latine qui avait la plus forte concentration de ressources complémentaires, avec 61 % (fig. D.6) suivie des États arabes. Du point de vue des fonds de base, c'est l'Afrique, suivie de l'Asie et du Pacifique, qui a le plus utilisé ces fonds en 2000; les fonds de base ont représenté respectivement 43 et 34 % des dépenses (fig. D.7)

**Figure D.6 : Pourcentage des dépenses au titre des ressources complémentaires par région, 2000**



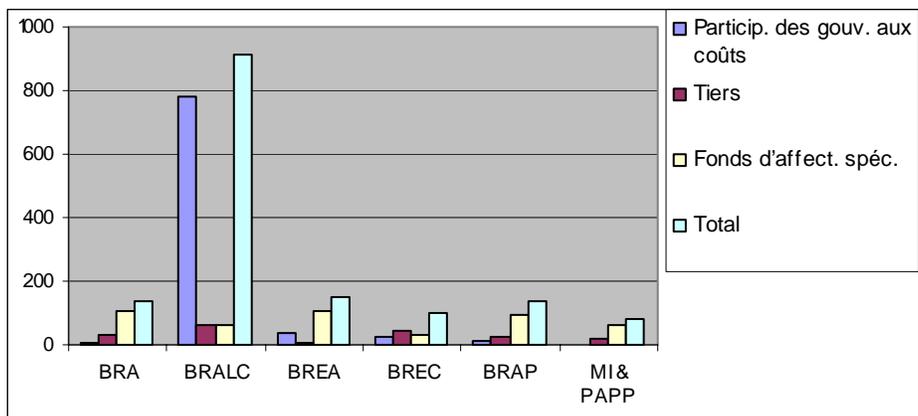
**Figure D.7 : Pourcentage des dépenses au titre des ressources de base par région, 2000**



#### **Sources de financement par des ressources complémentaires :**

La figure D.8 montre les principales sources de fonds complémentaires par région. En Amérique latine et dans les Caraïbes, la principale source de financement est la participation des gouvernements aux coûts, modalité de cofinancement qui permet au PNUD de compléter ses ressources au moyen de ressources publiques et de prêts au gouvernement émanant de la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales. En 2000, la participation des gouvernements aux coûts a représenté 86 % du montant total des dépenses pour la région de l'Amérique latine.

**Figure D.8 : Types de dépenses complémentaires par région, 2000 (en millions de dollars)**



Du total des fonds d'affectation spéciale au titre des États arabes, 85 % vont au programme « pétrole contre nourriture » de l'Iraq.

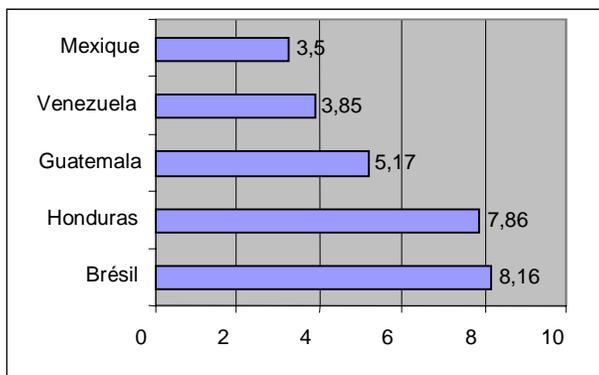
Pour l'Afrique et les États arabes, suivis de l'Asie et du Pacifique, ce sont les fonds d'affectation spéciale qui constituent la principale source de fonds complémentaires. Le Fonds d'affectation spéciale pour les États arabes va essentiellement au programme « pétrole contre nourriture » de l'Iraq qui représente 85 % du montant total de ses ressources. Pour chaque source de financement, les cinq grandes régions sont représentées à la figure D.9 ci-après.

### Fonds d'affectation spéciale

En Afrique, les cinq grands pour ce qui est des pays bénéficiaires des fonds d'affectation spéciale sont les suivants : Rwanda, Mozambique, Côte d'Ivoire, Angola et Mali, dont la plupart sortent de conflits. Toutes régions confondues, les cinq principaux bénéficiaires de fonds d'affectation spéciale sont l'Iraq, le territoire palestinien occupé, le Rwanda, la Chine et le Cambodge (fig. D.9).

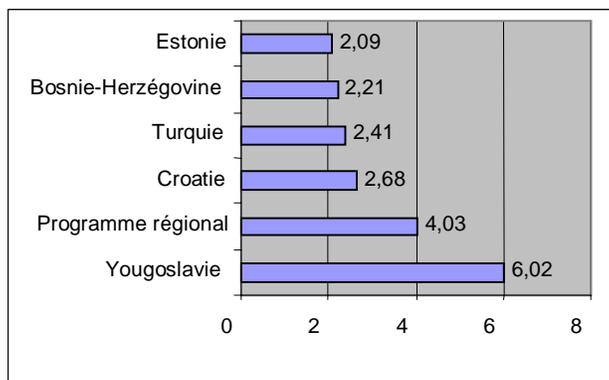
**Figure D.9 : Principaux pays bénéficiaires des fonds d'affectation spéciale, par région**

#### BRALC : Cinq principaux bénéficiaires, fonds d'affectation spéciale, 2000



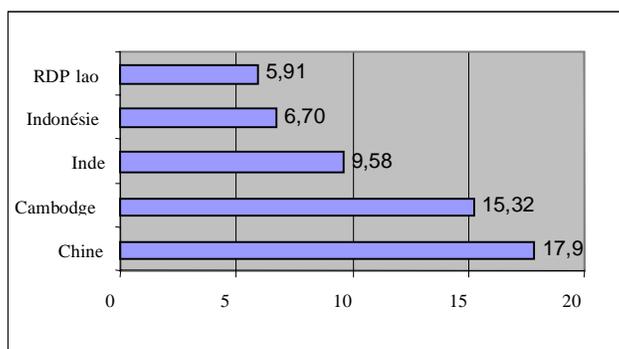
(en millions de dollars)

**BREC : Cinq principaux bénéficiaires, fonds d'affectation spéciale, 2000**



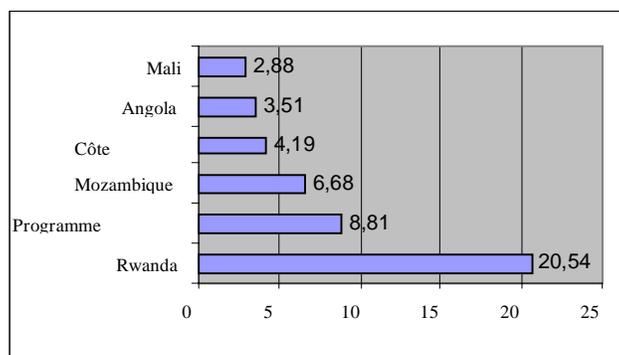
(en millions de dollars)

**BRAP : Cinq principaux bénéficiaires, fonds d'affectation spéciale, 2000**



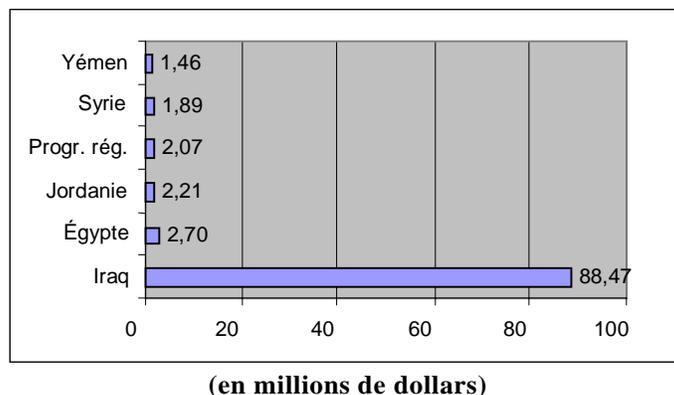
(en millions de dollars)

**BRA : Cinq principaux bénéficiaires, fonds d'affectation spéciale, 2000**



(en millions de dollars)

### BREA : Cinq principaux bénéficiaires, fonds d'affectation spéciale, 2000



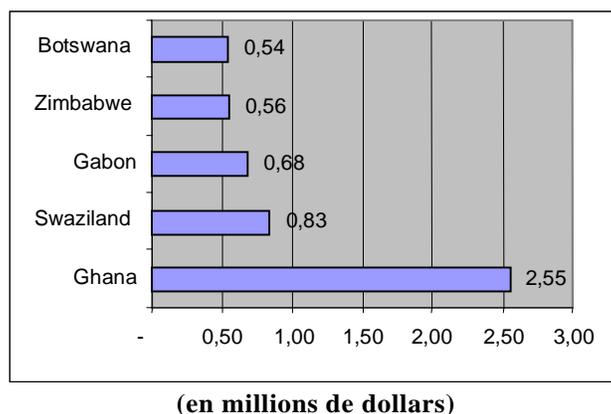
### Participation des gouvernements aux coûts

La région où la participation des gouvernements aux coûts est la plus élevée est l'Amérique latine, comme on l'a déjà indiqué. La figure D.10 montre les cinq principaux pays de chaque région pour ce qui est de la participation des gouvernements aux coûts, les « cinq grands » de l'Amérique latine étant les principaux contributeurs (Brésil, Argentine, Panama, Colombie et Pérou).

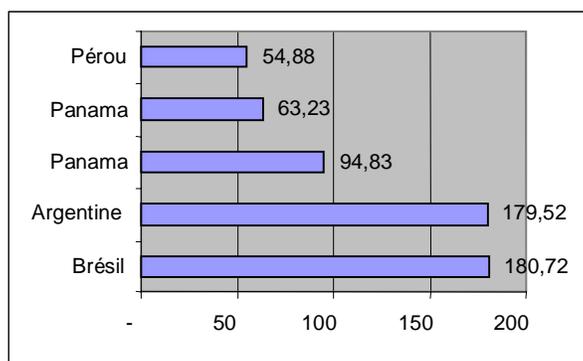
La participation des gouvernements aux coûts en tant que source de financement pour tous les autres pays est très faible à insignifiante.

Figure D.10 : Principaux pays bénéficiaires, participation aux coûts, par région

### BRA : Cinq principaux bénéficiaires, participation des gouvernements aux coûts, 2000

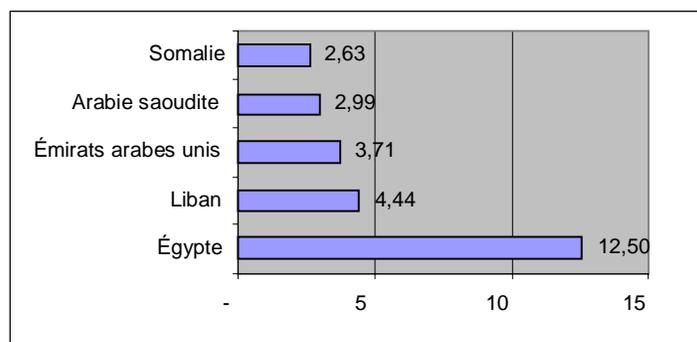


**BRALC : Cinq principaux bénéficiaires, participation des gouvernements aux coûts, 2000**



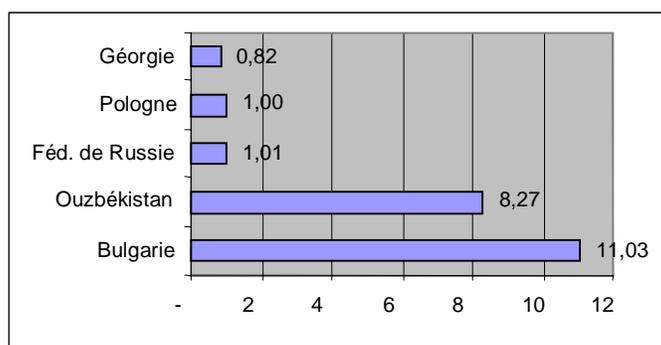
(en millions de dollars)

**BREA : Cinq principaux bénéficiaires, participation des gouvernements aux coûts, 2000**



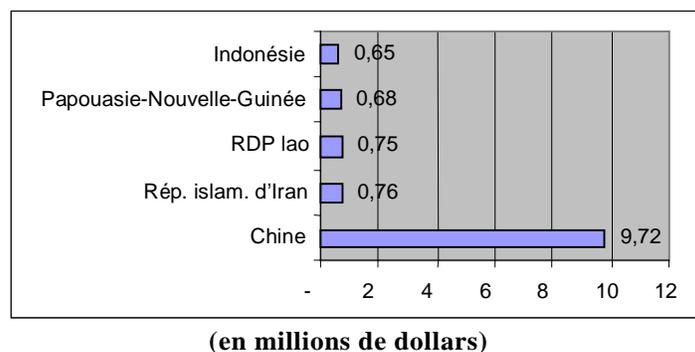
(en millions de dollars)

**BREC : Cinq principaux bénéficiaires, participation des gouvernements aux coûts, 2000**



(en millions de dollars)

**BRAP : Cinq principaux bénéficiaires, participation des gouvernements aux coûts, 2000**

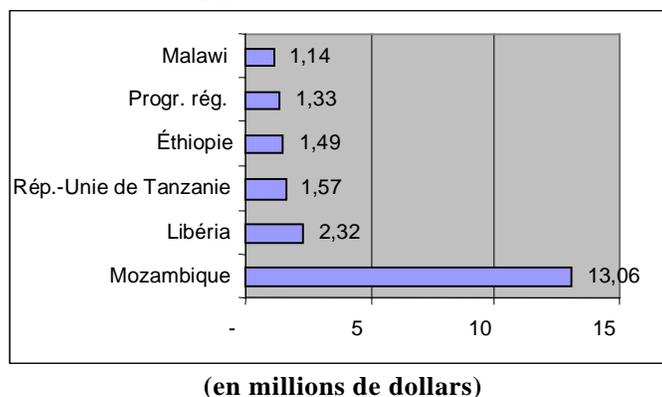


**Tiers**

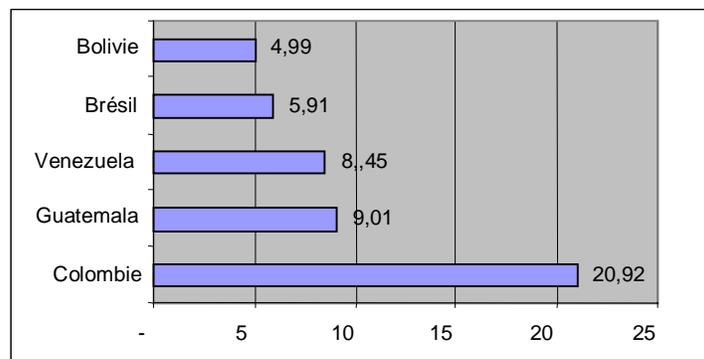
Toutes régions confondues, le principal utilisateur de fonds au titre de tiers est la Colombie. Elle reçoit environ 20 millions de dollars, soit 31 % du montant total pour la région. En Afrique, c'est le Mozambique qui est le plus grand bénéficiaire de fonds au titre de tiers en dollars, avec 13,1 millions, soit environ 45 % de la part régionale. L'utilisation de fonds au titre de tiers dans l'ensemble des autres pays est inférieure dans chaque cas à 10 millions de dollars (fig. D.11).

**Figure D.11 : Principaux pays, participation de tiers, par région**

**BRA : Cinq grands bénéficiaires – tiers, 2000**

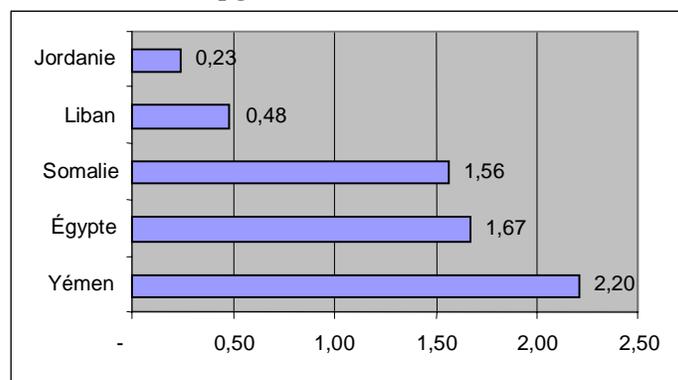


### BRALC : Cinq grands bénéficiaires – tiers, 2000



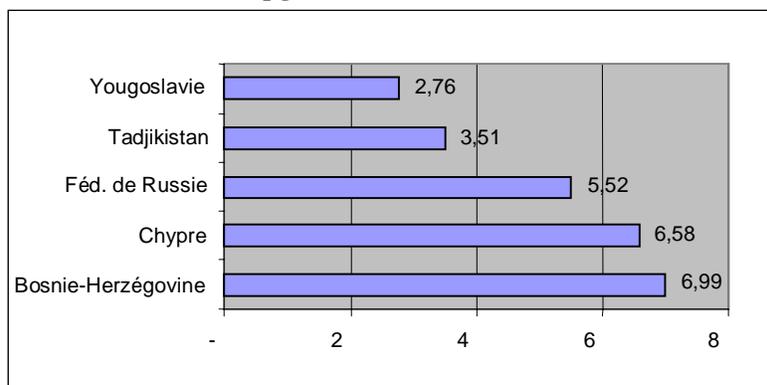
(en millions de dollars)

### BREA : Cinq grands bénéficiaires – tiers, 2000



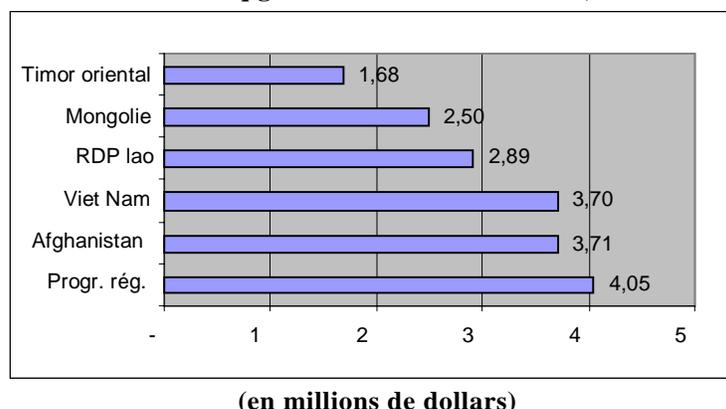
(en millions de dollars)

### BREC : Cinq grands bénéficiaires – tiers, 2000



(en millions de dollars)

### BRAP : Cinq grands bénéficiaires – tiers, 2000



(en millions de dollars)

### Sources des fonds pour les pays visités

Pour les pays visités, le Brésil et le Honduras étaient les principaux utilisateurs de la participation des gouvernements aux coûts, suivis de la Bulgarie. Les huit pays visités utilisaient de manière relativement minimale l'ensemble des types de fonds, par rapport aux autres sources de financement, à l'exception de la RDP lao et du Pakistan, où les dépenses au titre des fonds d'affectation spéciale étaient les plus élevées pour les trois sources de financement (Tableau D.12)

**Tableau D.12**

Dépenses au moyen de fonds complémentaires, par source, pour les pays visités, 2000 (en millions de dollars)

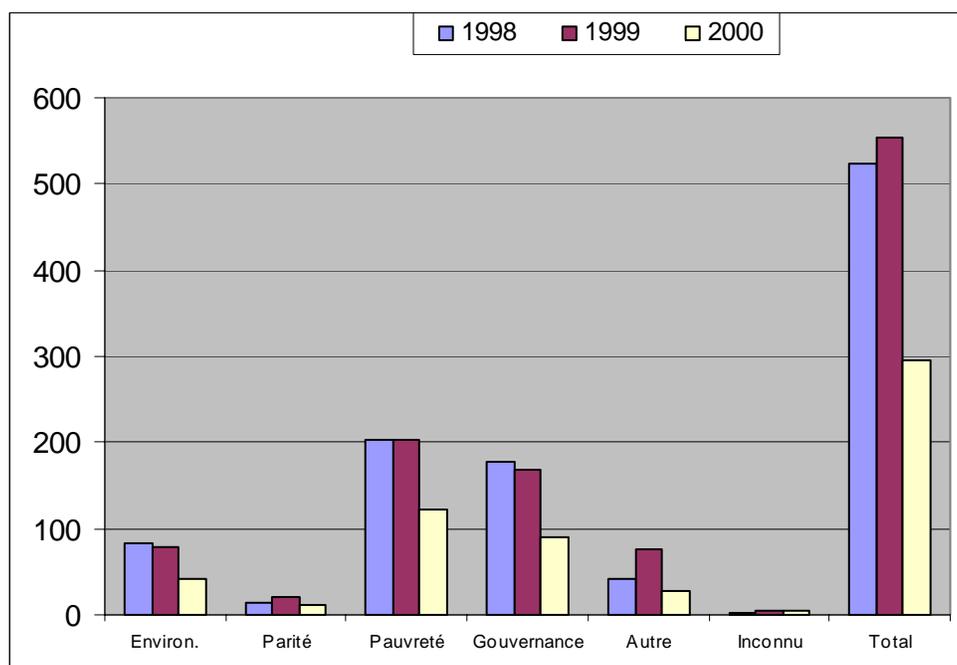
<i>Dépenses au moyen de fonds complémentaires, par source, pour les pays visités, 2000 (en millions de dollars)</i>				
Région	Pays	<i>Part de la participation aux coûts des gouvernements</i>	<i>Tiers</i>	<i>Fonds d'affectation spéciale</i>
<b>BRALC</b>	Brésil	180,72	5,91	8,16
	Honduras	32,85	1,08	7,86
<b>BRA</b>	Zimbabwe	0,83	0,97	0,59
	Niger	-	0,43	0,13
<b>BRAP</b>	Pakistan	0,26	0,93	1,69
	RDP lao	0,75	2,89	5,91
<b>BREA</b>	Arabie saoudite	2,99	0,07	(0,32)
<b>BREC</b>	Bulgarie	11,03	2,32	0,37

Les échantillons de pays traduisent également la disparité régionale pour ce qui est de l'utilisation de la participation des gouvernements aux coûts en tant que principale source de financement. Comme il fallait s'y attendre, ce sont le Brésil et le Honduras qui utilisent le plus la participation des gouvernements aux coûts. Pour ce qui est de la région de l'Europe et de la CEI, la Bulgarie a largement recours à la participation des gouvernements aux coûts, qui est même sa principale source de financement. Le reste des pays utilisent la participation aux coûts des gouvernements de façon marginale à modérée.

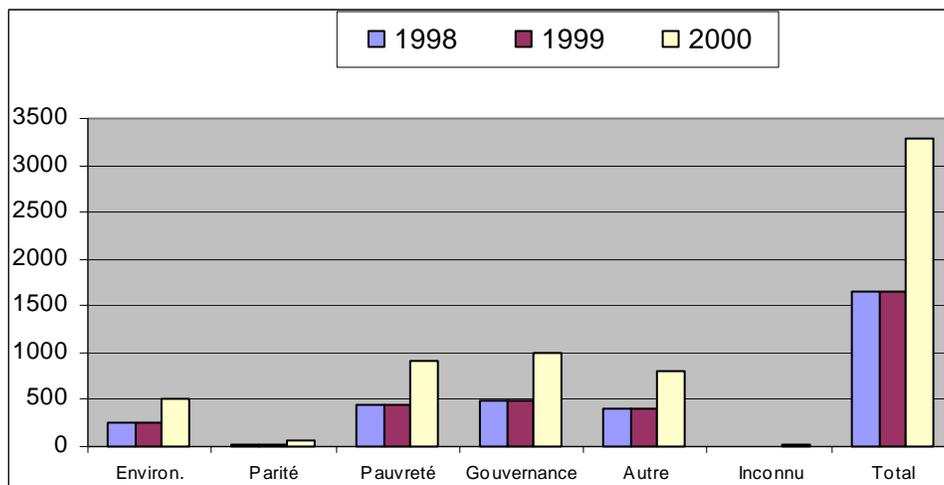
## Tendances générales :

Au cours des trois dernières années (1998 à 2000), le gros des dépenses, tant pour ce qui est des ressources de base que des ressources complémentaires est allé à la réduction de la pauvreté et à la création d'un environnement propice à un développement humain durable. En 2000, sur le montant total des dépenses au titre des ressources de base, 42 % ont été consacrés à la réduction de la pauvreté et 30 % à la création d'un environnement favorable à un développement humain durable (gouvernance). De même, en 2000, pour ce qui est des ressources complémentaires, 28 % ont été consacrés à la réduction de la pauvreté et 29 % à la création d'un environnement propice à un développement humain durable. Le domaine qui a reçu le moins de fonds par type de financement était la parité entre hommes et femmes (fig. D.12 à D.15). La figure D.12 montre la baisse du financement au titre de l'environnement par des fonds de base entre 1998 et 2000. Toutefois, comme on peut le voir à la figure D.13, le financement pour la protection de l'environnement par des ressources complémentaires a enregistré une augmentation.

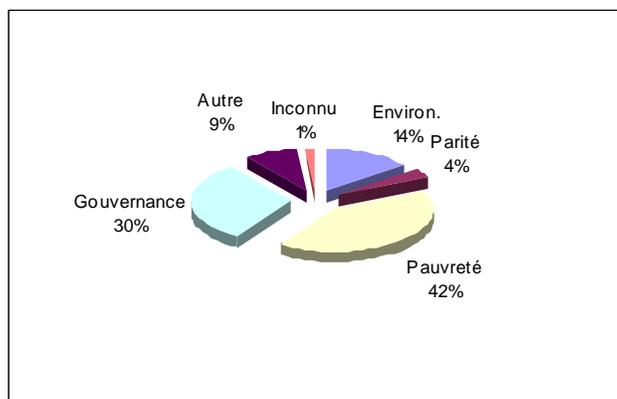
**Figure D.13 : Répartition des dépenses par thème, 1998-2000 (en millions de dollars)**



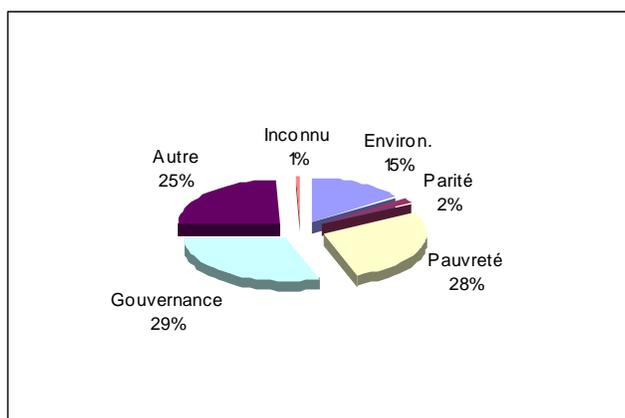
**Figure D.14 : Répartition des dépenses complémentaires par thème, 1998-2000 (en millions de dollars)**



**Figure D.15 : Répartition des dépenses de base par thème en pourcentage, 2000**



**Figure D.16 : Répartition des ressources complémentaires en pourcentage, 2000**

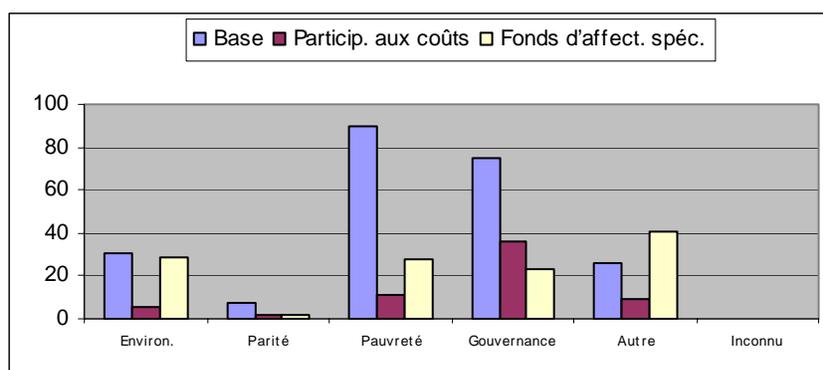


**Importance des différents thèmes et source de fonds, par région :**

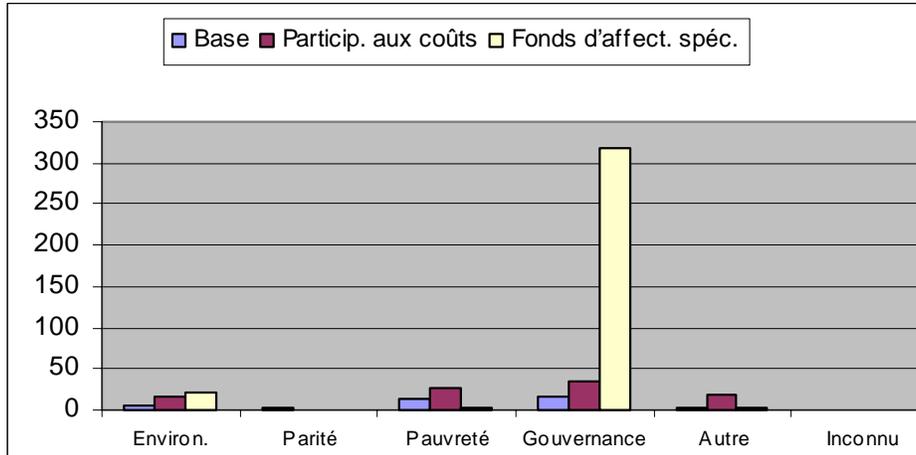
On trouvera à la figure D.17 les différences entre les sources de financement pour les différents domaines prioritaires, par région. Pour l’Afrique et l’Asie, il s’agit essentiellement de la réduction de la pauvreté et de la création d’un environnement favorable à un développement humain durable, domaines qui sont essentiellement financés l’un et l’autre par des ressources de base. Pour les États arabes, l’accent est mis sur un environnement propice (gouvernance), financé au moyen de fonds d’affectation spéciale, tandis qu’en Europe et dans la CEI, l’accent est mis sur la réduction de la pauvreté, la création d’un environnement propice à un développement humain durable et d’autres domaines du PNUD. Toutes régions confondues, l’accent mis sur la parité entre hommes et femmes est négligeable.

**Figure D.17 : Priorités, par région**

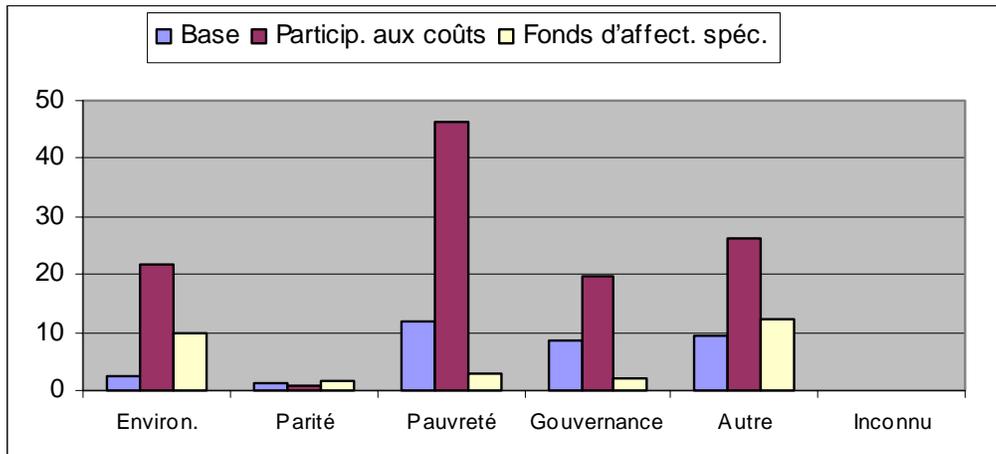
**Priorités pour le BRA, 2000**



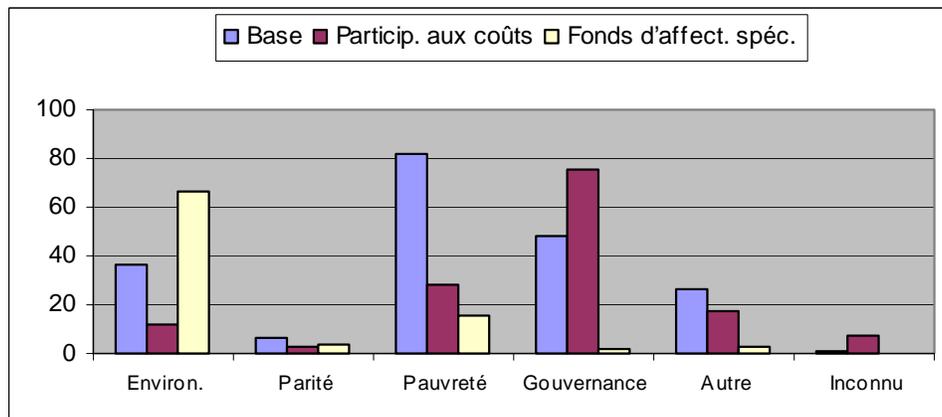
### Priorités pour le BREA, 2000



### Priorités pour le BREC

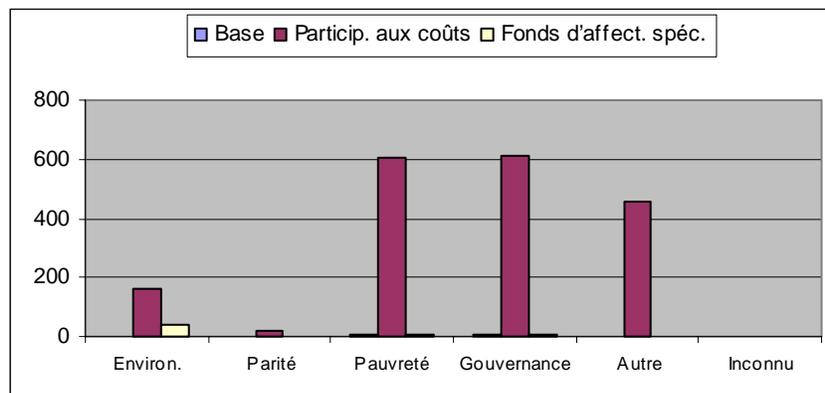


### Priorités pour le BRAP, 2000





## Priorités pour le BRALC, 2000



### Problèmes liés aux données :

Étant donné que les données nécessaires à l'analyse des tendances des ressources complémentaires proviennent essentiellement de la base de données du Contrôleur, établie sous des formes différentes à des fins différentes, il n'est pas facile de modifier le format des données pour les adapter à l'analyse des ressources complémentaires du Bureau de l'évaluation. Par ailleurs, il n'est pas possible d'accéder rapidement aux mises à jour des données afin d'assurer la cohérence de l'analyse. Il est donc proposé que le Bureau de l'évaluation établisse un format ou les domaines d'intérêt à saisir par le Bureau du Contrôleur. La distinction entre les fonds d'affectation spéciale dans les différents ensembles de données est particulièrement importante aux fins de cohésion.

Pour la présente analyse, les formats de données provenant de différentes sources manquent de la cohérence nécessaire pour faciliter la mise à jour des ressources. Par exemple, la présentation des objectifs et l'utilisation des ressources complémentaires et des ressources de base n'était pas la même dans le RAAR de 1999 que dans le RAAR de 2000. Il a donc fallu produire des données afin d'assurer la cohérence dans la communication des mêmes variables.

### Récapitulation :

La présente analyse indique que les ressources complémentaires constituent la source majeure de financement des programmes du PNUD. Ce phénomène est apparu non seulement dans les régions, mais également dans les domaines thématiques. Les principaux de ces domaines sont la réduction de la pauvreté et la création d'un environnement propice à un développement humain durable (gouvernance), ce qui correspond aux priorités du PNUD. Sur les trois grands types de ressources complémentaires, la participation des gouvernements aux coûts est apparue comme la principale source de financement pour la plupart des régions et pays, en particulier l'Amérique latine.

## ANNEXE E

### LISTE DES DOCUMENTS EXAMINÉS

A Profile of Poverty in Pakistan. PNUD et *Mahbub Ul Haq Centre for Human Development*, Islamabad

Anatomy of a Country Office. Mars 1999

Examen annuel de la situation financière. 1999, Rapport de l'Administrateur, DP/2000/29

Brazil Country Review Report, November Office. Mars 1999

Building Development Partnerships through Co-financing. Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique, Programme des Nations Unies pour le développement, 1996

Bureau des ressources et des partenariats stratégiques.

Change Resource Guide. 2001

Co-Financing with UNDP. PNUD, New York, Deuxième édition, juin 1988

Country Cooperation Framework for Pakistan, 1998-2003. Programme des Nations Unies pour le développement

Donor Financed Non Core: A Changing Market. Présentation à l'équipe dirigeante par le Bureau des ressources et des partenariats stratégiques, 30 octobre 2000

Evaluation Capacity Development in Asia. Programme des Nations Unies pour le développement, Banque mondiale, NESTE

Executive Information Report. Préparé par le Bureau de la gestion, Programme des Nations Unies pour le développement, juin 2000, New York

Extension of the First Country Cooperation Framework for Bulgaria. Note de l'Administrateur, Programme des Nations Unies pour le développement, 17 juillet 2000

Questions financières, budgétaires et administrative, cadre de financement pluriannuel, 2000-2003, Rapport de l'Administrateur. Conseil d'administration, 6 août 1999 DP/1999/30

First Regular Session 1998. The Executive Information Report, 19-26 janvier 1998

Funding Commitments and Estimates to UNDP and its Associated Funds and Programmes. Déclaration de l'Administrateur, Conseil d'administration, 4 avril 2000

Rapport sur le développement humain. De Boeck Université (Bruxelles), 2000

National Execution: Promise and Challenges. Programme des Nations Unies pour le développement, 1995

National Human Development Report 1998. Vientiane, République démocratique populaire lao

New Dimensions in Evaluation Capacity Development. Programme des Nations Unies pour le développement

Report of the Executive Board Mission. 20-28 février 1999

Report of the Seventh Round Table Meeting. République démocratique populaire lao, novembre 2000

Results-Oriented Annual Report 1999. Programme des Nations Unies pour le développement, 2000

Rapport annuel axé sur les résultats, 1999 - Résumé. Programme des Nations Unies pour le développement, 2000

Resultados de la Encuesta Realizada a la Comunidad Donante. Programme des Nations Unies pour le développement, septembre 2000

Review of Policy Implications of Change and Non-Core Funding Report of the Administrator. The Executive Board. 20 November, 1997 DP/1998/3

Examen des incidences du processus de gestion du changement et du financement par des ressources autres que les ressources de base. Conseil d'administration, 23 janvier 1998, 98/2

Conséquences pratiques du changement et mécanismes de financement autres que les ressources de base. Conseil d'administration, 5 janvier 1998, DP/1998/CRP.3

Series and Lessons Learned. Programme des Nations Unies pour le développement, 1995

Strategic Results Framework. SRF, 2000-2003

Sustainable Human Development within the Framework of Cost-Sharing. César A. Miquel (document pour débat). PNUD, Brésil, février 1995

2000 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress Towards Accession. 8 novembre 2000

Plans d'action de l'Administrateur pour 2000-2003 : la voie de l'avenir. DP/2000/8

Timely, Cost-effective and Quality Results. Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2001, Bureau des ressources et des partenariats stratégiques, 12 février 2001

United Nations Development Programme. 2001

United Nations Development Programme Executive Team Retreat Outcomes. 1er mars 2001

Programme des Nations Unies pour le développement, PNUD/FNUAP. Déclaration de l'Administrateur, Mark Malloch Brown. Troisième **Executive Board at its Third regular session**, 27 septembre 2000

### **Autres sources**

Economic Theory and the Hypothesis of Rationality. Kenneth Arrow, 1991

Economies in Transition: Taking Stock, Finance and Development. Stanley Fischer et Ratna Sahay, septembre 2000

Entitlements, The World of Economics. Hillel Steiner, 1991

Evaluation and Development: The Institutional Dimension. Robert Picciotto et Edwardo Wiesner, dirs. de publ. Transaction Publishers

Fads, Fevers and Firestones, in Foreign Policy. Stephen M. Walt, novembre - décembre 2000

Incentives in Organization. Robert Gibbons, 1998, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, No 4, automne 1998

Institutional Strategy Paper. DFID, 2000

Models of Bounded Rationality, MIT Press. Herbert Simon, 1982

Poverty Alleviation Policies: A Historical Perspective. Tahir Pervez, 1999

Rationality as Process and as Products of Thought. American Economic Review, mai 1968

Rights and Agency, Philosophy and Public Affairs 11. Sen. A. K., 1981

Some Economics of Property Rights. Armen Alchian, 1965

The Foundations of Economics, The University of Chicago Press. Walter Eucken, 1951

The Journal of Economic Perspective. Joseph Stiglitz, Vol. 12, No 2, printemps 98

The Making of Economic Policy. Avinash Dixit, MIT Press

The Mechanisms of Governance. Williamson Oliver, Oxford University Press, 1996

The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions. Joseph Stiglitz, 1998

The Problem of Social Cost. Ronald Coase, 1980

The World of Economics. W. W. Norton

Whither Socialism. Joseph Stiglitz, MIT Press