



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

Distr. générale
12 mars 2015
Français
Original : anglais

Session annuelle 2015

1^{er} au 12 juin 2015, New York

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

**Évaluation de la contribution des rapports mondiaux
et régionaux sur le développement humain à l'action
des pouvoirs publics**

Résumé

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Contexte	2
III. Contribution des rapports sur le développement humain mondiaux à l'action des pouvoirs publics	3
Résultats	3
Conclusions	6
Recommandations	12
IV. Contribution des RDH régionaux à l'action des pouvoirs publics	15
Résultats	15
Conclusions	18
Recommandations	20



I. Introduction

1. Conscient de la contribution importante des rapports sur le développement humain (RDH), tant mondiaux que régionaux, au débat public et à l'action des pouvoirs publics, le Conseil d'administration a approuvé, à sa première session ordinaire de 2014, qu'une évaluation de leur contribution à la formulation des politiques soit effectuée dans le cadre du plan d'évaluation à moyen terme du Bureau indépendant de l'évaluation (DP/2014/5). L'évaluation a été menée conformément à l'ensemble des dispositions de la politique d'évaluation du PNUD.

2. L'évaluation portait sur l'influence exercée par les RDH mondiaux et régionaux publiés entre 2004 et 2013. Cette période couvre les rapports qui ont été établis depuis l'adoption de la résolution 57/264 du 20 décembre 2002 dans laquelle l'Assemblée générale a affirmé l'importance des RDH mondiaux. Comme il s'agissait de la première évaluation indépendante portant sur les rapports mondiaux et régionaux, elle a également tenu compte du rôle joué par les rapports établis entre 1990 et 2003 et examiné la façon dont les rapports ont évolué au fil du temps. En particulier, l'évaluation avait pour objectif : a) d'apprécier la contribution des RDH mondiaux aux débats intellectuels et analytiques portant sur l'action des pouvoirs publics; b) d'apprécier la contribution des RDH régionaux à la réflexion menée sur les politiques et aux campagnes de sensibilisation menées au niveau régional ainsi qu'à l'élaboration des politiques gouvernementales au niveau national; c) d'apprécier la contribution des RDH mondiaux et régionaux aux activités menées par le PNUD dans le cadre du débat public et des campagnes de sensibilisation à l'échelle mondiale et régionale et à l'action des pouvoirs publics au niveau national; d) de déterminer en quoi les RDH mondiaux et régionaux ont exercé une influence effective; e) de présenter des résultats et de formuler des conclusions et des recommandations visant à éclairer les décisions de gestion.

3. L'évaluation a étudié le rôle joué par les analyses thématiques, les données sur le développement humain (par exemple, les données concernant les indices et les différents thèmes), les notes de synthèses utilisées aux fins des rapports mondiaux, les analyses thématiques et les données utilisées aux fins des rapports régionaux, les acteurs du développement et les instances intervenant dans l'élaboration des politiques dans les cinq régions de travail du PNUD (l'Afrique, les États arabes, l'Asie et le Pacifique, l'Europe et la Communauté d'États indépendants, l'Amérique latine et les Caraïbes).

II. Contexte

4. Le PNUD a lancé le premier rapport mondial sur le développement humain en 1990 et établi 23 rapports mondiaux depuis. Ceux-ci visent à sensibiliser le public à des questions et préoccupations d'intérêt général et à stimuler le débat à cet égard. Dans sa résolution 49/123 du 19 décembre 1994, l'Assemblée générale a affirmé que le Rapport sur le développement humain était le résultat d'une réflexion intellectuelle indépendante et constituait un texte distinct des autres activités du PNUD. Dans sa résolution 57/264, elle a reconnu que le Rapport sur le développement humain « constituait un outil important pour appeler l'attention sur le développement humain dans le monde ». Le PNUD a commencé à établir des rapports régionaux en 1994 et en a produit 33 à ce jour. Depuis 2004, la production des RDH mondiaux et régionaux a coûté plus de 130 millions de dollars.

5. Les RDH mondiaux ne reposent pas sur une déclaration d'intention visant à garantir qu'ils contribuent à un ensemble prédéfini d'objectifs. La résolution 57/264 de l'Assemblée générale et les décisions pertinentes du Conseil d'administration du PNUD définissent cependant les objectifs généraux du rapport, l'allocation de ressources au Bureau du Rapport sur le développement humain et les processus consultatifs à respecter. Les RDH régionaux s'inscrivent dans le cadre des programmes gérés par les bureaux régionaux du PNUD ou, dans certains cas, constituent le produit même d'un programme régional.

6. L'évaluation est partie du principe que les rapports mondiaux et régionaux contribuaient à lancer des débats sur le développement qui s'avéraient pertinents dans de nombreux domaines pour tous les pays et, plus particulièrement, que l'analyse internationale figurant dans les rapports contribuait à la promotion de politiques axées sur le développement humain et qu'en tant qu'outils d'intérêt général à l'échelle mondiale, les rapports étaient en mesure d'éclairer la formulation des politiques. Elle a donc notamment comporté une analyse de l'influence des RDH sur les domaines ci-après des politiques gouvernementales au niveau national : a) réflexion menée au sujet des politiques; b) conseils dispensés aux fins des politiques; c) activités de sensibilisation; d) définition des programmes. Les sections qui suivent présentent des résultats et formulent des conclusions et des recommandations ayant trait aux RDH mondiaux et régionaux. Les résultats et les conclusions établissent une distinction entre trois aspects interdépendants des rapports mondiaux et régionaux : a) leur utilité telle qu'elle est perçue; b) l'utilisation qui en est faite; et c) leur incidence réelle sur l'action des pouvoirs publics.

III. Contribution des rapports sur le développement humain mondiaux à l'action des pouvoirs publics

Résultats

7. **Portée et utilité des RDH mondiaux.** Les RDH mondiaux ont été plus largement utilisés pour l'élaboration des politiques gouvernementales au niveau national que dans les débats menés à cet égard à l'échelle mondiale ou régionale. Ils ont été utilisés à des degrés très variables selon les rapports et selon les différents groupes d'acteurs du développement. Ils ne ciblaient pas un public en particulier et ont été peu utilisés par les maillons intermédiaires intervenant dans l'élaboration des politiques (organisations de la société civile, universitaires, groupes de réflexion). Dans la plupart des cas, ils n'ont été utilisés par les pouvoirs publics que dans la mesure où ces instances intermédiaires en avaient elles-mêmes tenu compte. En conséquence, leur faible utilisation par ces intermédiaires a fait baisser leur utilisation par les pouvoirs publics et les décideurs. Comme les RDH mondiaux ne visaient pas précisément certains groupes d'acteurs du développement, leurs chances d'être utilisés aux fins de l'action des pouvoirs publics étaient réduites. Leur utilisation par les organisations de la société civile a diminué au fil des ans. De nombreux acteurs de la société civile considèrent qu'ils contiennent de moins en moins de messages percutants susceptibles d'être utilisés dans les campagnes de sensibilisation. Dans l'ensemble, l'indice de développement humain (IDH) est l'élément du rapport qui a été le plus utilisé.

8. La durée pendant laquelle un rapport particulier demeurerait pertinent a considérablement varié d'une publication à l'autre. Les sujets traités par les RDH mondiaux constituaient un facteur déterminant de l'intérêt qu'ils suscitaient et de la durée de leur utilisation par les acteurs du développement. La capacité des rapports à communiquer des idées de pointe dépendait largement du fait qu'ils suivaient ou non les tendances des thèmes du développement ou qu'ils posaient des questions essentielles pour le développement qui ne faisaient pas encore l'objet de débats.

9. **Influence exercée sur l'action des pouvoirs publics.** Les RDH mondiaux ont contribué à établir un pont entre, d'une part, la notion et la pratique du développement humain et, d'autre part, les politiques de développement. L'originalité de l'approche adoptée par les rapports et les frontières qu'ils étaient à même de repousser dans le domaine des politiques déterminaient le degré auquel ils apportaient une contribution tangible. Certains rapports remarquables ont joué un rôle important dans le débat public et les politiques gouvernementales au niveau national. Les rapports mondiaux ont aidé les décideurs à se familiariser avec la perspective du développement humain.

10. Les acteurs du développement attendaient des RDH mondiaux qu'ils se distinguent d'autres publications en la matière. Les éléments caractéristiques des rapports qui ont été les plus utilisés et ont contribué à l'action des pouvoirs publics concernaient notamment certains concepts novateurs du développement humain, des outils d'analyse des problèmes de développement, des perspectives qui s'écartaient des idées dominantes et une certaine audace dans la communication de messages épineux et souvent controversés. La simplicité de formulation qui caractérisait l'approche du développement humain dans les rapports a accru leur utilisation et l'influence qu'ils ont exercée sur l'élaboration des politiques. Dans les rapports les plus récents, des précautions excessives édulcoraient les messages et en rendaient la hiérarchie confuse. En présentant des idées d'ordre général en trop grand nombre, les rapports diluaient les messages les plus importants, ce qui limitait leur utilité dans les débats. Auparavant axés sur des messages percutants visant à améliorer le développement humain, les rapports sont progressivement devenus des catalogues d'informations.

11. Les RDH mondiaux ont exercé une influence limitée sur les stratégies et programmes du PNUD. Comme le PNUD n'était pas tenu d'utiliser les rapports dans ses programmes, il n'a pas établi de méthode systématique concernant leur utilisation. Lorsque certains bureaux de pays consacraient du temps et des ressources à assimiler le contenu des rapports, ils le jugeaient utile car il leur permettait de clarifier certains concepts et de prendre connaissance de bonnes pratiques adoptées dans des pays de différentes régions.

12. Devenu la marque déposée des RDH mondiaux, l'indice de développement humain a su conserver l'intérêt des décideurs, des médias et des universitaires, notamment au niveau national. Quand il a été introduit en 1990, l'indice de développement humain a offert un nouvel outil de mesure du développement qui a suscité une réflexion sur les différentes dimensions du développement humain dans les politiques gouvernementales et les évaluations mondiales. Au cours des années, à part son usage aux fins de l'analyse comparative des résultats des différents pays, l'indice a perdu de son importance comme outil de sensibilisation. L'intérêt suscité par l'indice n'a pas toujours engendré de débats nouveaux par rapport à ce que les données sur l'éducation et la santé apportaient déjà. Il a été reproché à l'indice de

développement humain d'avoir le biais de masquer les disparités et les inégalités du développement au lieu de les mettre en évidence. Les décideurs ont préféré utiliser des données nationales pour suivre les tendances et les résultats enregistrés dans le domaine du développement et n'ont pas considéré que l'indice apportait un éclairage nouveau sur ce qu'ils savaient déjà.

13. Plusieurs éléments ont diminué le prestige de l'indice de développement humain. Les révisions fréquemment apportées à la méthode suivie pour le calculer, au cours des cinq dernières années, et le manque de communication sur ces changements ont compromis la crédibilité de l'indice, dont le calcul est perçu comme manquant de transparence. La méthode de calcul de l'indice a été assez changeante et connue de fréquentes modifications, ce qui a entraîné des difficultés de comparaison et d'interprétation des indices au cours du temps. Un autre problème relevé concernait le caractère périmé des données utilisées dans le calcul de l'indice de développement humain. Le PNUD ne s'est pas occupé de vérifier les critères régissant les données produites au niveau national ni la gestion des données du développement. Quoiqu'elles ne soient pas couramment utilisées dans les RDH, les données nationales n'ont pas été utilisées pour le calcul de l'indice de développement humain et d'importants problèmes d'intégrité des données ont été relevés à cet égard. Des disparités entre les données internationales utilisées pour calculer l'indice et les données nationales disponibles ont soulevé des critiques.

14. L'indice mondial de développement humain corrigé des inégalités et l'indice de pauvreté multidimensionnelle n'ont pas retenu l'attention des acteurs du développement, quoique le calcul de ces indices au niveau national ait éveillé un intérêt dans certains pays. L'intérêt général pour l'indice mondial de développement humain corrigé des inégalités et l'indice de pauvreté multidimensionnelle était faible et les indices comme celui de la pauvreté multidimensionnelle ont été largement perçus comme moins utiles au regard des politiques gouvernementales que les données portant sur les revenus, la santé et l'éducation.

15. Les recommandations formulées dans les RDH mondiaux ont éclairé l'élaboration des politiques quand le rapport adoptait une position tranchée sur le thème dont il traitait. Comme les rapports des cinq dernières années assortissaient souvent leurs messages essentiels de compromis, ils n'ont eu qu'une incidence limitée sur les débats porteurs de changements. Dans la plupart des cas, les RDH mondiaux n'offraient aucune solution pratique aux problèmes du développement humain. Même s'il s'agissait d'une stratégie délibérée, la plupart des acteurs du développement considéraient que cette lacune constituait une faiblesse des rapports.

16. **Égalité des sexes et développement.** Les auteurs des RDH mondiaux se sont employés à élaborer des indices composites relatifs à la problématique hommes-femmes. Dans l'ensemble, ces indices étaient peu connus dans les différents pays, sauf par les acteurs du développement spécialisés dans cette question. Nonobstant leurs limites, l'indice de développement humain corrigé de l'inégalité entre les sexes de 1995 et l'indice d'inégalité entre les sexes ont été utilisés comme critères de mesure des progrès accomplis eu égard à la condition de la femme dans plusieurs pays. D'autre part, les analyses thématiques des RDH mondiaux n'ont pas su communiquer efficacement les messages concernant les inégalités entre les sexes. Les différents rapports n'accordaient pas tous la même attention à l'inégalité entre les sexes étudiée dans la perspective des capacités. Les rapports abordaient les différences entre les sexes du point de vue de l'inégalité des chances de satisfaire à

des besoins fondamentaux, comme le logement, la santé et l'éducation. L'analyse des facteurs sociaux et individuels indispensables pour garantir aux femmes la couverture de ces besoins faisait souvent défaut.

17. **Communication des messages véhiculés par les RDH mondiaux.** La diffusion inefficace des messages clefs a empêché les RDH mondiaux d'exercer toute l'influence qu'ils auraient pu avoir dans les domaines thématiques. À part le lancement des rapports mondiaux et nationaux, le PNUD n'a pas fait suffisamment la promotion des rapports. La diffusion insuffisante du message des rapports mondiaux a réduit l'utilisation faite de leur contenu thématique.

18. **Gestion des RDH mondiaux.** La crédibilité des RDH mondiaux dépendait du niveau des analystes et des intellectuels auxquels le Bureau du Rapport sur le développement humain pouvait faire appel. Et le choix du Directeur du Bureau a été considéré comme essentiel pour garantir des contributeurs de pointe. L'indépendance de la rédaction des RDH mondiaux ayant constitué un élément central de la résolution 57/264 de l'Assemblée générale, il a été impératif d'éviter toute pression politique quant à leur contenu. Les différents rapports ont bénéficié de cette indépendance à des degrés divers et le Bureau du Rapport sur le développement n'a qu'insuffisamment exercé son pouvoir discrétionnaire pour la rédaction des derniers rapports.

Conclusions

19. **Conclusion 1 : pendant 25 ans, les RDH mondiaux ont largement contribué à alimenter le débat mondial sur le développement. En particulier, ils sont parvenus à introduire le concept de développement humain dans les politiques dominantes en matière de développement. Un des points forts des rapports est leur caractère périodique. En effet, ils communiquent chaque année des messages sur le développement humain à travers différents thèmes.**

20. Au début de leur publication, les RDH mondiaux proposaient un cadre de réflexion sur le développement humain qui se distinguait de l'ancien paradigme du développement, au moment où ce paradigme et les notions d'ajustement structurel et d'économie de marché libre perdaient de leur crédit. Les rapports mondiaux fournissaient les concepts qui permettaient de mettre en évidence les limites du modèle économique néolibéral et proposaient une nouvelle pensée du développement et du bien-être. L'utilisation d'un indice composite formé d'indicateurs économiques et sociaux s'est avérée particulièrement efficace pour opérer ce changement de paradigme. Bien que les acteurs du développement au niveau national aient critiqué les imperfections de l'indice de développement humain, le rapport lui-même a été largement acclamé comme une innovation de taille en matière de mesure du développement. Si ces concepts paraissent aller d'eux-mêmes aujourd'hui, les RDH mondiaux ont été à l'origine du débat sur la mesure du développement humain et la comparaison entre pays.

21. Ils ont présenté un discours simple, compréhensible et accessible, reposant sur la notion de capacités. Dans l'ensemble, ils sont parvenus à respecter le cadre du développement humain dans leurs analyses thématiques individuelles, malgré des disparités à cet égard entre les différents rapports. La force particulière du RDH réside dans son recours systématique au même cadre de réflexion sur le développement humain. Le profil et l'autorité des fondateurs du rapport ont fortement contribué à faire accepter largement sa perspective ainsi que ses indices

de mesure, plus prisés encore que le cadre de réflexion général. Il convient de reconnaître au PNUD qu'il a eu le mérite de donner une assise institutionnelle à cet exercice intellectuel.

22. Les RDH mondiaux avaient un caractère politique dès leurs premières publications et continuent dans cette voie. Au fur et à mesure qu'ils ont été acceptés par un nombre croissant de pays (notamment les pays du monde du Sud), les rapports ont eu une incidence considérable sur la promotion du développement humain en tant que problématique légitime au regard du progrès de tout pays. Malgré son rôle de dépositaire d'un modèle de développement plus universel et particulièrement pertinent pour le monde du Sud, l'ONU n'avait jamais mesuré ni classé les pays selon ce critère avant la publication des RDH. De ce point de vue, les RDH mondiaux ont contribué à forger une véritable mouvance axée sur le développement humain. En renforçant une perspective novatrice, ils ont eu une influence considérable sur le débat relatif aux politiques gouvernementales à l'échelle nationale. Aujourd'hui, la planification du développement tient beaucoup plus compte de la dimension du développement humain qu'il y a une vingtaine d'années. Et si ce n'est pas seulement le fait des RDH mondiaux, ceux-ci y ont grandement participé.

23. Les RDH mondiaux publiés entre 1990 et 1999 ont exercé une influence importante. La dimension de la sécurité humaine introduite dans le RDH de 1994 a nourri les débats menés par les Nations Unies. Cette dimension a été intégrée au Document final du Sommet mondial de 2005 en tant que concept qu'il convenait d'étudier et de définir officiellement. De même, le RDH de 1995, qui était axé sur la problématique hommes-femmes, comptait parmi les tous premiers documents mondiaux faisant prélude à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes. La Conférence, qui a débouché sur le Programme d'action de Beijing, a permis de définir la prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes comme une stratégie mondiale majeure pour la promotion de l'égalité des sexes. Les RDH mondiaux de cette période ont jeté les bases intellectuelles du Sommet du Millénaire et des objectifs internationaux en matière de développement, qui sont ensuite devenus les objectifs du Millénaire pour le développement. Différents groupes d'États Membres ont reconnu que les RDH mondiaux offraient la possibilité de créer un consensus mondial autour de certains discours sur le développement.

24. Les rapports de 2000 à 2005 ont apporté des réponses à la situation politique mondiale qui dominait à l'époque et sont parvenus à maintenir l'intérêt pour les RDH mondiaux. De 2006 à 2009, les rapports ont changé d'approche, couvrant des thèmes multiples, dont certains se rapportaient aux objectifs du Millénaire pour le développement. Les thèmes traités avaient acquis une plus grande pertinence sur le plan sectoriel. Dans la période qui a suivi, depuis 2010, les RDH mondiaux ont traité d'un éventail de questions qui n'étaient pas toujours pertinentes au regard des débats mondiaux en cours ou qui n'offraient pas de perspective nouvelle, alors que l'époque était cruciale pour la formulation du programme de développement pour l'après-2015 et les débats sur les objectifs de développement durable. C'est aussi la période pendant laquelle les RDH mondiaux ont perdu en originalité et où leur influence a diminué. Si les cinq derniers rapports ont certes produit un large corpus de connaissances, leur capacité à influencer le débat mondial et l'action des pouvoirs publics s'est nettement affaiblie. Les rapports tendent à perdre leur réputation de publication originale sur le développement humain.

25. Conclusion 2 : le contexte mondial du développement a beaucoup changé depuis la première publication des RDH mondiaux il y a 25 ans. Ainsi, le débat d'aujourd'hui se polarise moins autour d'idéologies opposées. Le nombre de publications et de bases de données comportant des analyses mondiales s'accroît considérablement et les RDH mondiaux doivent s'attacher à conserver leur originalité pour demeurer pertinents. Les RDH mondiaux ne se sont adaptés ni aux nouvelles questions de développement ni à l'évolution de la demande en matière de connaissances provoquée par la forte multiplication des études publiées, des données disponibles et des vecteurs d'informations.

26. À l'exception de trois rapports, les RDH mondiaux des 10 dernières années n'ont pas réussi à susciter de débats publics au niveau mondial ou à donner lieu à de nouvelles politiques, ni à y contribuer réellement. Au lieu d'apporter des idées de pointe, les rapports se sont contentés de suivre les tendances du jour, sans offrir de perspective différente sur les grandes questions de développement qui se faisaient jour. Les rapports mondiaux profitent encore largement de la réputation acquise par les premières publications mais n'ont pas su exploiter l'espace intellectuel que celles-ci avaient ouvert. Pour que les rapports retrouvent leur capacité de provoquer des changements, il faut remédier aux carences qui leur ont fait perdre leur réputation.

27. Le concept de développement humain s'attire une adhésion croissante et fait preuve d'une capacité d'adaptation extraordinaire. Contrairement à de nombreuses autres idées qui disparaissent rapidement du discours sur le développement, le développement humain est devenu un paradigme bien établi. L'élaboration du programme de développement humain vient de commencer et il faut encore abattre un travail considérable pour transformer les débats et mieux axer l'action des pouvoirs publics sur les populations. L'intégration de la dimension du développement humain aux politiques de développement rencontre encore de nombreux obstacles et les RDH mondiaux ne sont pas parvenus à maintenir le débat nécessaire pour les surmonter.

28. N'ayant pas classé leurs grands messages selon une hiérarchie d'importance, les RDH mondiaux n'ont contribué que de façon limitée aux débats porteurs de changement. Ils sont plutôt devenus des exercices de sensibilisation alors qu'auparavant, ils définissaient un cadre éclairant les débats publics et la formulation des politiques de développement. À force de réduire leur interprétation du développement humain et des données disponibles à cet égard, les arguments des rapports ont perdu leur pouvoir de persuasion au fil des années. Il n'y a eu récemment que peu d'innovation dans l'élaboration de la notion de développement humain et dans son application, même en tenant compte de l'indice de pauvreté multidimensionnelle et des travaux menés sur les inégalités. Le contenu de certains rapports publiés au cours des 10 dernières années ne justifie plus que leur titre porte le label « développement humain ».

29. Le prestige des RDH mondiaux a considérablement baissé. Ils ont tendance à rechercher de plus en plus le compromis face à des perspectives opposées, ce qui diminue leur pertinence pour le débat public et la formulation de politiques. De même, leur tendance croissante à suivre une ligne politiquement correcte dans la présentation de leurs analyses et de leurs recommandations en matière de politiques a réduit leur utilité pour ce qui est d'influencer l'évolution de l'action des pouvoirs publics, allant parfois à l'encontre même de leur objectif premier.

30. Les RDH mondiaux se sont écartés de leur réflexion originale sur le développement humain pour recenser des indices, ceux-ci étant devenus, avec le temps, une fin en elle-même. Quoiqu'involontaire, l'attention excessive accordée aux indices a compromis la finalité première du rapport, qui était d'appeler l'attention sur la dimension du développement humain dans l'action des pouvoirs publics.

31. Conclusion 3 : la pléthore d'indices présentés dans les RDH mondiaux a diminué leur utilité pour le débat sur le développement humain, ainsi que leur importance pour l'élaboration des politiques. La réflexion sur les RDH mondiaux s'est de plus en plus orientée vers les indices au lieu d'ouvrir le débat sur la dimension du développement humain dans le thème traité par chaque rapport. Comme il perd en pertinence, l'indice de développement humain doit être remanié.

32. Par sa simplicité, l'indice de développement humain a su appeler l'attention sur les questions de développement humain, s'attirer une adhésion politique remarquable et se rendre utile pour les activités de sensibilisation. Si la décision de créer un tel indice était novatrice dans les années 90, celui-ci ne peut conserver sa pertinence que si l'on remédie à ses différentes carences pour l'adapter au changement des réalités. Aujourd'hui, il a cessé de servir l'objectif pour lequel il avait été élaboré. La situation ayant évolué et le produit intérieur brut (PIB) de nombreux pays s'étant fortement accru, l'indice de développement humain et le PIB sont plus étroitement corrélés qu'avant sans qu'une amélioration comparable ait été enregistrée dans la réalité du développement humain. L'influence disproportionnée de ces trois éléments a réduit la capacité de l'indice à mesurer le développement humain d'un pays. Dans sa forme actuelle, l'indice a des carences qui l'empêchent d'alimenter la réflexion ou d'appuyer la formulation des politiques, et risque même d'orienter les programmes sur de fausses pistes. À l'heure actuelle où la dimension du développement humain jouit d'une large reconnaissance sur le plan international, l'indice tel qu'il se présente est devenu contreproductif à certains égards. Il est donc nécessaire de définir un meilleur indice composite ayant trait au développement humain.

33. Les révisions de moindre importance apportées à l'indice ont continué d'éroder sa crédibilité ainsi que l'autorité reconnue aux RDH dans le domaine de la mesure du développement humain. Il ne suffit pas d'apporter de petites modifications à l'indice, il faudrait au contraire un indice qui corrige les variations causées par le PIB dans la mesure du développement humain. Les révisions visant à rectifier les carences de l'indice n'ont pas été assez mûrement réfléchies et n'ont pas attaqué les racines du problème.

34. Au cours des 10 dernières années, les RDH mondiaux ont utilisé six autres indices en plus de l'indice de développement humain; et ils s'appuient actuellement sur six indices. S'ils ont nourri la réflexion sur le développement humain, l'indice de développement humain corrigé des inégalités et l'indice de pauvreté multidimensionnelle n'ont qu'une pertinence limitée pour les débats nationaux sur les politiques gouvernementales. Étant donné l'important décalage temporel qu'il y a entre la collecte des données et leur compilation dans les indices, ces derniers n'ont qu'une faible utilité à l'échelle mondiale. Ils sont mieux adaptés pour un usage à l'échelle nationale, à condition d'y apporter les ajustements nécessaires en fonction de la situation particulière de chaque pays. Malgré leurs limites

conceptuelles et méthodologiques, les différents indices relatifs à la problématique hommes-femmes (l'indice de développement humain corrigé de l'inégalité entre les sexes de 1995, l'indice d'inégalité entre les sexes, l'indicateur de la participation des femmes et l'indice de développement humain corrigé de l'inégalité entre les sexes de 2014¹) ont instauré des références et fourni un moyen d'effectuer des comparaisons concernant les progrès de la condition féminine au niveau mondial. Toutefois, ils n'ont apporté aucun éclairage nouveau sur le bien-être ou l'autonomisation des femmes.

35. Bien que ce ne soit généralement pas les cas des indices du RDH mondial, le décalage temporel entre la collecte des données et la compilation des indices rend la pertinence de la plupart des indices très problématique. Si le PNUD a publié des indices de développement humain pendant 25 ans, il n'a pas pris l'initiative de remédier aux problèmes concernant les limites des données recueillies ou la gestion des données à l'échelle nationale. Cela s'explique par le fait que le PNUD n'a pas pour rôle premier de produire ou de diffuser des données. Toutefois, en tant qu'utilisateur des données nécessaires au calcul de l'indice de développement humain, il n'a pas vérifié, comme il aurait dû, si les données qu'il utilisait étaient suffisamment à jour. De même, il n'a pas collaboré avec d'autres organismes des Nations Unies en vue de renforcer les capacités et d'améliorer les pratiques des instituts de statistique nationaux.

36. Conclusion 4 : le PNUD n'a montré qu'un intérêt limité pour la promotion du contenu des RDH mondiaux et le manque de communication entre le Bureau du Rapport sur le développement humain et les différents groupes de programme du PNUD y a contribué.

37. Il y a eu un changement marqué depuis l'époque où le PNUD proclamait la valeur qu'il attachait au développement humain. Il ne s'est pas doté de mécanismes institutionnels officiels visant à promouvoir la pratique du développement humain alors qu'il affirme que le développement humain est un principe fondamental de sa programmation. Quant aux RDH mondiaux, il n'existe pas de mécanisme permettant de donner des suites concrètes aux idées dégagées dans les rapports, ce qui diminue fortement leur influence sur les programmes et stratégies du PNUD. La fadeur des derniers rapports a contribué à miner l'intérêt porté aux RDH mondiaux par le personnel du PNUD, qui se sent de moins en moins concerné par cette publication.

38. Le fait que le Bureau du Rapport sur le développement humain doive gérer différentes tensions a une incidence importante sur la participation du PNUD aux questions de développement à l'échelle mondiale ainsi que sur l'élargissement de sa présence dans les pays. En tant qu'organe indépendant, relevant toutefois des groupes de programme du PNUD, le Bureau du Rapport sur le développement humain doit composer avec ces deux aspects pour diffuser ses messages et exploiter les bases de connaissances des différents bureaux de pays. Il doit également rechercher un équilibre entre la production de rapports qui soient, d'un côté, porteurs d'idées audacieuses mais risquent, de l'autre, de manquer de pertinence au regard de la programmation du PNUD, voire de soulever des controverses à cet égard. N'ayant pas réussi à gérer de façon efficace ces compromis avec le PNUD, le Bureau s'est de plus en plus marginalisé au sein de l'organisation, cette situation

¹ Le RDH mondial a introduit deux indices relatifs à la problématique hommes-femmes, le premier en 1995 et le second en 2014. Ils portent le même sigle mais sont calculés différemment.

ayant notamment entraîné la perte d'intérêt pour les RDH mondiaux constatée au sein du PNUD.

39. Les recommandations des RDH mondiaux restent du domaine des idées et sont suivies de peu d'actions visant à les inscrire dans des contextes particuliers et les rendre praticables. L'insuffisance des mécanismes existants pour étudier les messages des RDH et faire intervenir les principaux décideurs à cet égard a réduit les possibilités de donner des suites concrètes aux idées. En conséquence, les rapports sont souvent tombés dans l'oubli peu après leur publication.

40. Conclusion 5 : dans sa résolution 57/264, l'Assemblée générale a rappelé que le Rapport sur le développement humain était « le fruit d'une démarche intellectuelle indépendante » et devait être « établi de manière neutre et transparente ». Cette importante résolution permet aux rapports de stimuler des débats publics axés sur le développement humain. Au cours des dernières années, le Bureau du Rapport sur le développement humain n'a pas utilisé son mandat pour donner aux RDH mondiaux le caractère précurseur qui leur permettrait de communiquer un message clair et puissant.

41. La légitimité des RDH mondiaux tient à la franchise de leurs messages et à la transparence de leurs analyses, qui contribuent à des débats porteurs de changement. Ces dernières années, l'équipe de direction du Bureau du Rapport sur le développement humain n'a pas su remplir ce rôle.

42. La qualité des apports intellectuels a considérablement baissé au fil des ans. La faiblesse des recherches utilisées et l'incapacité du Bureau à introduire des idées novatrices dans les RDH mondiaux ont érodé la rigueur intellectuelle des analyses et la légitimité des rapports pour la formulation des politiques. Le Bureau du Rapport sur le développement humain ne dispose pas des capacités de recherche suffisantes pour présenter des analyses innovantes du développement humain qui auraient une influence de long terme sur la notion de développement. Dans le même domaine, le Bureau n'a pas été capable d'exploiter l'érudition du monde du Sud.

43. L'influence des RDH mondiaux est fondamentalement liée à l'utilisation qu'en font les intermédiaires intervenant dans l'élaboration des politiques, les organisations de la société civile ayant toujours été les fidèles alliés des rapports. Toutefois, l'intérêt porté par les acteurs de la société civile aux rapports et à ses messages s'est considérablement amenuisé. Ni le Bureau ni le PNUD n'ont suffisamment entretenu le dialogue avec ces groupes et les rapports ont peu à peu perdu leur pouvoir de sensibilisation.

44. Le processus suivi par le Bureau pour établir les rapports ne tient pas compte de la recommandation faite par l'Assemblée générale de mener des consultations étroites avec les États Membres. Le Bureau est demeuré excessivement secret quant au contenu du rapport jusqu'au jour de sa publication. Ainsi, il laissait passer l'occasion d'exposer ses différentes versions, même contentieuses, à d'autres avis afin de faire avancer la réflexion. Les rapports ont édulcoré les messages, dans l'intention de ne déplaire à personne, ce qui aurait pu être évité en partageant les analyses et les projets de rapports pour en discuter.

45. Le coût de production des RDH mondiaux est considérable et la qualité des rapports n'est pas à la hauteur des investissements dont ils ont fait l'objet. De même, le déséquilibre entre les coûts de production et les ressources consacrées à la diffusion a fortement desservi les rapports et diminué leur influence.

Recommandations

46. Recommandation 1 : compte tenu de sa bonne réputation, le RDH mondial a le potentiel de maintenir le développement humain à l'ordre du jour du débat public et de l'action des pouvoirs publics. Le moment est opportun pour relancer la notion de développement humain de façon plus stratégique et pour aider le PNUD à retrouver l'autorité intellectuelle dont il jouissait autrefois dans la réflexion sur le développement à l'échelle mondiale. Il est également recommandé de remédier aux problèmes qui ternissent la réputation des rapports et diminuent leur influence.

47. Il y a un fossé entre les idées et perspectives touchant au développement humain et la mise au point des politiques. Les idées porteuses de changement doivent traiter des freins au développement causés par la mondialisation, comme les inégalités et l'insécurité croissantes, ainsi que l'aggravation des menaces écologiques et d'autre nature. Les RDH mondiaux ont un rôle majeur à jouer pour ce qui est de produire les idées nécessaires à cet égard. Le PNUD devrait déployer des efforts concertés pour veiller à ce que les RDH mondiaux communiquent des messages puissants capables de faire avancer le développement humain et devrait continuer à publier le rapport chaque année.

48. La légitimité des RDH mondiaux tient à la franchise de leur message et à la transparence de leurs analyses. Pour contribuer aux débats porteurs de changement, les RDH mondiaux ne devraient pas éluder les messages épineux. Les indices ne peuvent pas se substituer aux idées novatrices et à la solide analyse thématique qu'on attend des rapports. Chaque rapport devrait viser à faire reculer les limites de la pensée du développement, se concentrant sur des questions ou des perspectives qui avaient été négligées dans les débats. Les rapports devraient adopter une position tranchée en termes de politiques, même s'ils se positionnent à contre-courant de la pensée dominante du moment en matière de développement.

49. La force du RDH mondial tient au cadre qu'il instaure autour du développement humain. Des efforts ciblés devraient être fournis pour veiller à ce que les rapports restent axés sur une perspective résolument consacrée au développement humain, ouvrent des horizons conceptuels et élargissent les champs d'application du développement humain dans les politiques.

50. Recommandation 2 : le PNUD devrait réexaminer la finalité des indices de développement humain et étudier la valeur qu'ils ajoutent aux messages transmis par les rapports. Compte tenu des problèmes liés aux calculs et aux données, le Bureau du Rapport sur le développement humain ne devrait pas encombrer les rapports avec des indices composites dont la valeur est limitée.

51. Quoique sophistiqués, les indices composites (tels que l'indice de pauvreté multidimensionnelle, l'indice de développement humain corrigé des inégalités et l'indice d'inégalité entre les sexes) sont particulièrement limités quand ils sont calculés à l'échelle mondiale du fait de l'insuffisance des données disponibles, de la subjectivité intervenant dans la sélection des variables et des éléments pondérateurs qui y sont intégrés. Le PNUD devrait reconsidérer l'utilité de ces mesures à l'échelle mondiale.

52. L'indice mondial de pauvreté multidimensionnelle n'a qu'une utilité médiocre aux fins de l'élaboration des politiques gouvernementales nationales ou des comparaisons internationales. Son utilité étant optimale quand il est adapté aux

contextes et aux particularités nationales, le PNUD devrait promouvoir son usage au niveau national.

53. Recommandation 3 : au cours des dernières années, le Bureau du Rapport sur le développement humain s'est efforcé de répondre aux différentes critiques concernant la méthode utilisée pour calculer l'indice de développement humain et a apporté des modifications à l'indice. Si ces efforts ont leur importance, ils ne suffisent pas à remédier aux carences fondamentales de l'indice. Pour exercer une plus grande influence sur les politiques et les analyses, le Bureau devrait envisager d'élaborer un nouvel indice à l'issue d'un examen approfondi.

54. La valeur de l'indice de développement humain réside dans sa capacité à fournir une mesure simple et fiable du développement humain d'un pays et d'alimenter les débats publics. Il est recommandé que le Bureau du Rapport sur le développement humain effectue un examen exhaustif de l'indice, étudiant soigneusement chacune de ses composantes et de ses paramètres en matière de données et autres questions, et qu'il corrige les problèmes de méthodologies fondamentaux.

55. Il est recommandé au Bureau d'adopter une politique garantissant que la méthode de calcul des indices ne sera pas changée trop fréquemment et d'établir des échéances fixes pour toute révision. Les changements de méthode devraient être mûrement réfléchis afin d'éviter les révisions fréquentes. Il est également recommandé au Bureau de veiller à la transparence des méthodes qu'il utilise pour élaborer les indices.

56. Recommandation 4 : le PNUD devrait prendre des mesures suffisantes pour renforcer l'influence du RDH mondial sur l'action des pouvoirs publics. Les groupes de programme du PNUD joueront un rôle prépondérant à cet égard.

57. Le PNUD devrait s'efforcer de promouvoir les grands messages véhiculés par les RDH mondiaux. Chaque rapport mondial devrait être suivi par une réunion d'information à l'échelle de l'organisation, afin que les différents groupes de programmes recensent les contenus dont ils doivent tenir compte dans leurs activités. Des mesures suffisantes doivent être prises en vue d'améliorer de façon systématique la mise en contexte et la diffusion des messages.

58. Le PNUD devrait rendre opérationnelle sa stratégie de gestion des connaissances pour la période 2014-2017 afin de renforcer l'influence de ses publications, y compris du RDH mondial. Les ressources allouées au rapport mondial ne suffisant pas à assurer la diffusion de ses messages, le PNUD devrait examiner le déséquilibre entre les coûts de production du rapport et les fonds disponibles pour la diffusion de son contenu. Un autre aspect, d'égale importance, qu'il convient également d'examiner est la constitution d'une réserve de fonds supplémentaires afin de faire avancer la pratique du développement humain.

59. Recommandation 5 : la gestion des RDH mondiaux doit être suffisamment renforcée pour instaurer un environnement stable favorable à leur élaboration et améliorer leur réputation.

60. Afin de jouer un rôle, les RDH mondiaux doivent susciter des idées nouvelles et fournir des analyses stimulantes susceptibles d'ouvrir des débats et d'éclairer la formulation des politiques. Par essence, le rapport mondial doit traiter de grands

problèmes de nature à toucher des opinions et des intérêts divergents. Le PNUD devrait veiller à ce que le Bureau du Rapport sur le développement humain soit doté d'une équipe de direction dynamique, capable de diriger l'exercice hautement intellectuel et politique qu'est l'élaboration du RDH mondial.

61. Plusieurs questions de gestion doivent être réglées car elles jouent un rôle prépondérant dans l'élaboration de rapports mondiaux qui soient à la fois crédibles et précurseurs. Parmi les grandes questions recensées à l'occasion de l'évaluation, on relèvera le mandat du Directeur du Bureau du Rapport sur le développement humain et les mécanismes de transition, le calendrier d'élaboration du rapport et la gestion de la recherche et des données. Les solutions proposées à cet égard sont les suivantes :

a) Le PNUD devrait remanier la fonction actuelle du Directeur du Bureau qui est le rédacteur en chef du rapport. Compte tenu de l'intensité des efforts nécessaires pour diriger le RDH mondial, la fonction, telle qu'elle est actuellement définie, s'est avérée pour le moins inefficace. Le PNUD devrait envisager un modèle selon lequel le Directeur administrerait le Bureau et chaque rapport aurait son propre rédacteur en chef. L'auteur principal doit être un chercheur chevronné de renommée internationale dans le domaine traité par le rapport et collaborer étroitement avec le Bureau à la production du rapport. Cette solution permettrait au Bureau de planifier les rapports à l'avance car un autre auteur principal pourrait ainsi commencer la préparation d'un rapport avant la publication du précédent. Le RDH mondial verra sa crédibilité et son prestige augmentés si ses auteurs principaux sont des chercheurs et spécialistes de renom. Le Directeur du Bureau du Rapport sur le développement humain peut exercer un mandat plus long (quinquennal) en assumant en premier lieu la gestion du processus et la liaison avec le PNUD. Cette approche permettrait également de remédier aux problèmes de rotation de l'administration auxquels le Bureau est confronté à chaque changement de Directeur;

b) Il convient également de régler les questions touchant au calendrier d'élaboration du rapport. Il faudrait toujours établir un calendrier précis, ménageant des plages de temps suffisantes pour l'examen des différentes versions. Le Bureau du Rapport sur le développement humain devrait mettre en place des mécanismes lui permettant de démarrer très en avance l'élaboration d'un nouveau rapport, alors que le rapport précédent est en cours d'achèvement. Cette mesure exigerait une réorganisation de l'équipe de recherche. Le modèle proposé ci-dessus permettra de régler certaines de ces questions;

c) Il convient de prendre des mesures spéciales pour garantir la crédibilité du processus de recherche, notamment de l'usage des illustrations. Des dispositifs suffisants de vérification et d'équilibrage devraient être mis en place pour garantir la solidité des recherches;

d) Le Bureau du Rapport sur le développement humain devrait examiner ses sources de données et étudier les possibilités de réduire le décalage temporel périmant les données et les écarts entre les données nationales et internationales. Il devrait s'entendre avec les bureaux de pays du PNUD pour mieux collaborer avec les bureaux de statistique nationaux.

62. Tout en conservant son indépendance de rédaction, le Bureau devrait abandonner le secret dont il entoure la production des rapports, afin de bénéficier de

consultations plus ouvertes. Il devrait prendre des mesures précises pour renforcer le processus de consultation. Des mécanismes solides devraient être mis en place afin de diffuser le contenu des rapports au fur et à mesure qu'ils évoluent et de susciter ainsi un débat. Des consultations exhaustives devraient être menées dans les pays en développement pendant la période d'élaboration du rapport, faisant intervenir les gouvernements, les organisations de la société civile et les milieux universitaires.

63. Le Bureau devrait s'efforcer en particulier d'élargir sa base de recherche universitaire et de renforcer ses fondations intellectuelles aux fins des RDH mondiaux. Il devrait élaborer des partenariats de recherche mieux structurés afin de permettre la formulation d'idées nouvelles et d'exploiter un plus ample corpus de connaissances. Il est impératif qu'il recoure à des érudits de nombreux pays, notamment du monde du Sud.

64. L'équipe de recherche permanente du Bureau devrait être ouverte à de nouveaux contributeurs pour chaque rapport, non seulement pour renouveler les perspectives de recherche mais aussi pour exploiter les réseaux d'universitaires et de chercheurs en vue d'améliorer les rapports. Il faudrait mettre au point un programme permettant aux spécialistes de travailler à court terme pour le Bureau du Rapport sur le développement humain. Il est essentiel de redynamiser l'équipe pour chaque rapport et de renforcer les capacités du Bureau.

IV. Contribution des RDH régionaux à l'action des pouvoirs publics

Résultats

65. **Portée et utilité des RDH régionaux.** Les RDH régionaux ont les objectifs suivants : jouer un rôle moteur grâce à la compilation de résultats de recherche et de données concernant des thèmes pertinents au regard des politiques; stimuler l'action dans les domaines importants pour le développement humain aux niveaux régional et national; inviter un public plus large à participer aux débats à cet égard. Ces objectifs se fondent sur l'hypothèse que divers acteurs aux niveaux régional et national utiliseront les rapports régionaux et qu'ils auront une influence déterminante sur l'orientation des politiques régionales et sur les politiques gouvernementales au niveau national.

66. Comparativement, les parties prenantes actives au niveau national ont plus utilisé les RDH régionaux que les acteurs intervenant au niveau régional. Dans l'ensemble, environ un quart des rapports régionaux publiés ont été utilisés. Certains rapports ont été utilisés plus que d'autres selon les régions et leur utilisation dépend des thèmes traités et de leur pertinence à l'égard des politiques du pays. Le fait que l'existence des RDH régionaux soit peu connue a une incidence sur leur niveau d'utilisation.

67. Le cas échéant, les RDH régionaux ont éclairé les programmes régionaux du PNUD et certains d'entre eux ont amélioré la réputation intellectuelle du PNUD dans la région concernée. Les rapports régionaux ont permis au PNUD de collaborer avec un large éventail d'acteurs du développement au sujet de questions de grande importance pour les politiques de la région. Ils ont été utilisés par les bureaux de pays du PNUD pour dégager de nouvelles voies de collaboration avec les pouvoirs publics. Dans l'ensemble des régions, l'impression dominante était que les RDH

régionaux étaient plus utilisés par les bureaux de pays du PNUD que par d'autres acteurs du développement.

68. **Influence exercée sur l'action des pouvoirs publics.** Il y a eu, dans chaque région, des cas où les RDH régionaux ont contribué à l'action des pouvoirs publics. Ils ont pu répondre aux besoins en matière de recherche et d'analyse des pays manquant de capacités à cet égard. Mais dans l'ensemble, leur utilisation limitée a constitué un obstacle majeur pour l'influence qu'ils ont exercée sur l'élaboration des politiques aux niveaux régional et national.

69. La réputation de neutralité du PNUD le rend particulièrement apte à ouvrir des débats sensibles. Les thèmes traités par les RDH régionaux répondaient généralement à des questions pertinentes pour de nombreux pays (comme l'égalité des sexes, la corruption, la sécurité des citoyens), tout en étant trop sensibles pour être abordés au sein de certains pays (comme la liberté, la sécurité humaine, les problématique hommes-femmes, la corruption, l'inclusion, le VIH/sida), ou comportaient des dimensions internationales (comme le rapport intitulé « Trade on human terms » (Le commerce à visage humain) et trois rapports sur la sécurité des citoyens) ou encore présentaient des solutions aux problèmes d'un pays qui faisaient intervenir la coopération d'autres pays (comme la coopération régionale, les changements climatiques).

70. Si elle a son importance, la qualité d'un rapport n'a pas toujours été le premier facteur déterminant son influence sur les débats ou l'action des pouvoirs publics. Les acteurs du développement ont considéré que les RDH régionaux étaient de bonnes sources de référence mais que les analyse et recommandations qu'ils contenaient ne suffisaient pas toujours à soulever un débat. Ce qui distingue les RDH régionaux d'autres rapports réside dans leur perspective essentiellement axée sur le développement humain ou les avis étaient partagés quant au fait qu'ils remplissaient effectivement ce critère.

71. Les RDH régionaux ont répondu aux besoins en matière de recherche et d'analyse des pays manquant de capacités à cet égard. Ils ont également été plus utiles aux pays qui venaient de sortir d'une guerre civile et nécessitaient des « espaces neutres » pour atténuer les conséquences de la polarisation, pour permettre la médiation entre les forces en présence et pour exploiter des données et des analyses en vue de s'inspirer de modèles de développement ayant fait leurs preuves.

72. **Égalité des sexes et développement.** Les deux RDH régionaux publiés sur le thème de l'autonomisation des femmes ont joué un rôle important en mettant en avant la question de l'égalité des sexes dans l'action des pouvoirs publics. Dans un environnement complexe et sensible à cet égard, le *Rapport sur le développement humain arabe 2005 : vers la liberté de la femme dans le monde arabe* a ouvert un espace de réflexion où des questions fondamentales pour l'autonomisation des femmes dans la région ont pu être examinées. Le rapport intitulé *Power, Voices and Rights: A Turning Point for Equality in Asia and the Pacific* (Pouvoir, parole et droits : un tournant pour l'égalité en Asie et dans le Pacifique) a présenté une analyse comparative des inégalités entre les sexes et du développement dans les pays de la région.

73. Dans l'ensemble des régions, les publications les plus prisées étaient celles qui analysaient les thèmes du développement à travers la perspective de l'égalité des

sexes. Les RDH régionaux n'ont pas publié beaucoup d'analyses de la problématique hommes-femmes, notamment vue dans l'axe du développement humain. Les rapports régionaux n'étaient pas toujours les références les plus importantes pour l'analyse de cette problématique dans le cadre des sujets traités et leur contribution à l'élaboration de politiques relatives à l'égalité des sexes s'est avérée limitée.

74. Facteurs ayant déterminé l'influence exercée par les RDH régionaux. Sur le plan régional ou national, il a été difficile de trouver un public cible pour les RDH régionaux. Les acteurs intergouvernementaux, les décideurs et les organisations militantes connaissaient rarement l'existence de ces rapports. Il a été difficile d'appeler l'attention des acteurs du développement sur ces publications, contrairement aux RDH mondiaux qui avaient l'avantage de publier l'indice de développement humain garantissant l'intérêt de ces acteurs ou aux RDH nationaux qui avaient une pertinence immédiate pour les politiques du pays.

75. Les RDH régionaux devaient demeurer pertinents dans un environnement où d'autres publications régulières comportant des analyses régionales de grandes questions de développement se multipliaient. Bien souvent, les acteurs du développement leur préféraient les rapports émanant d'organismes plus spécialisés dans certains sujets. Les RDH régionaux ne comportaient pas d'éléments leur permettant de se distinguer d'autres publications portant sur des sujets similaires.

76. Lorsque cela était possible, les partenariats avec des institutions régionales ont été utilisés pour promouvoir les messages véhiculés par les RDH régionaux. Dans la plupart des cas, les institutions régionales n'avaient pas suffisamment participé à la préparation des rapports pour être vraiment motivées à les promouvoir. La date de publication et les sujets traités par les rapports sont des éléments prépondérants pour que les rapports puissent éclairer la formulation des politiques intergouvernementales au niveau régional.

77. Les publics ciblés par les RDH régionaux n'étaient pas toujours bien définis. Le PNUD n'a pas su trouver le bon équilibre lui permettant d'inciter différents groupes d'acteurs du développement à promouvoir la dimension du développement humain. De même, il n'a pas pris l'initiative de consulter les organisations de la société civile ou les groupes de réflexion pendant l'élaboration des RDH régionaux ou la diffusion de leur contenu.

78. Les décideurs et les militants ont déclaré avoir une nette préférence pour les RDH axés sur des sous-régions particulières. Les rapports ainsi structurés ou qui ne traitaient que de quelques pays s'avéraient plus utiles pour la formulation des politiques. De même, les thématiques portant sur de grands problèmes de développement concernant un groupe de pays et traités selon une perspective géographique ou transfrontière ont été jugées plus utiles à cet égard.

79. Communication du contenu des RDH régionaux. Les RDH régionaux ne jouissaient pas de la même réputation que les RDH mondiaux ou nationaux. Les stratégies adoptées pour diffuser les rapports régionaux et leur contenu n'ont pas suffi à leur donner la visibilité nécessaire. Comparativement, les RDH nationaux et mondiaux ont été plus étudiés dans les différentes régions que les RDH régionaux. Ces derniers n'ont pas su susciter le même niveau d'intérêt au niveau régional (sauf ceux qui étaient consacrés à la région des États arabes).

80. La première stratégie de communication employée par le PNUD semble être excessivement axée sur les médias grand public qui accordent une attention d'une durée très limitée à leurs sujets. Le PNUD n'a pas utilisé efficacement les médias sociaux pour diffuser les messages clefs de ses rapports. Comme ils sont publiés au niveau régional, les RDH régionaux peinent à attirer l'attention des médias grand public, même ceux du pays où se déroule la cérémonie de lancement du rapport.

81. Les bureaux régionaux ont pris des mesures visant à faire participer les bureaux de pays à l'élaboration des RDH régionaux et à faciliter l'utilisation de ces rapports à l'appui des programmes du PNUD. Si les bureaux de pays saluent cet effort, les consultations menées avec eux n'ont pas suffi à optimiser l'utilisation faite des rapports ni l'influence qu'ils ont exercée. Comme dans le cas des RDH mondiaux, le rôle joué par les bureaux de pays dans la diffusion du message des rapports est mal défini. Dans certaines régions, les bureaux de pays n'ont pas reçu du siège l'appui qui leur aurait permis d'exploiter la dynamique créée par les RDH régionaux.

82. Différentes méthodes ont été employées pour gérer la production des RDH régionaux. S'il existe des directives fixant des critères de qualité applicables aux rapports régionaux, leur mise en œuvre a varié considérablement d'un bureau à l'autre. Les rapports régionaux étaient mieux gérés lorsqu'un personnel de haut niveau était entièrement consacré à leur élaboration. N'étant pas régis par une approche systématique, ils sont plutôt devenus des produits que des outils permettant au PNUD de participer aux débats sur les politiques.

Conclusions

83. Conclusion 1 : les RDH régionaux doivent se distinguer des autres publications régionales du PNUD. Les normes définissant un RDH doivent encore être pleinement intégrées et cette étape est impérative pour ménager au RDH un espace original parmi les nombreuses publications existant au niveau régional.

84. L'avantage comparatif des RDH régionaux par rapport aux autres publications réside dans le fait qu'ils introduisent la dimension du développement humain dans l'analyse des différentes thématiques du développement. Les rapports régionaux n'ont pas su se positionner comme publications originales aux niveaux régional ou national. Parmi leurs faiblesses majeures, on relèvera l'absence d'un cadre de réflexion solide sur le développement humain. Il n'est pas seulement essentiel que les rapports régionaux ouvrent des perspectives nouvelles et formulent des solutions concrètes et basées sur les faits en matière de politiques, ils doivent également s'inscrire dans un cadre de réflexion sur le développement humain. N'ayant pas rempli efficacement cet objectif, ils sont moins bien parvenus que d'autres publications à introduire une nouvelle dimension dans les politiques de développement.

85. L'innovation intellectuelle et l'analyse des différents thèmes sous l'angle du développement humain constituent les clefs du succès des RDH régionaux. Les rapports qui ont effectivement contribué aux débats porteurs de changement, comme ceux traitant des États arabes, communiquaient des messages forts et remettaient en cause les pratiques existantes en matière de développement. Sauf quelques exceptions notables, les RDH régionaux n'ont exercé qu'une influence limitée sur la formulation des politiques régionales et nationales ou sur les programmes du

PNUD. Leur utilisation et leur contribution ont été affaiblis par le manque de propositions audacieuses en termes de politiques, la faiblesse des analyses du développement humain et la mauvaise diffusion de leurs messages.

86. Il n'existe pas d'orientation institutionnelle sur les objectifs à atteindre par les RDH publiés à différents niveaux, ni sur le public ciblé ni sur ce qui doit distinguer les RDH d'autres publications du PNUD. De même, il n'y a pas, à l'échelle de l'organisation, de politique concernant la manière dont il convient de collaborer avec les acteurs régionaux, voire la question de savoir si les RDH régionaux sont des outils appropriés à cette fin. En conséquence, les objectifs des RDH régionaux font l'objet d'interprétations diverses, ce qui les a empêchés de contribuer à l'action de pouvoirs publics.

87. L'avantage des RDH régionaux par rapport aux RDH mondiaux et nationaux n'est pas suffisamment pris en compte dans leur préparation. S'il était certes important qu'ils traitent des questions propres aux différentes régions, les rapports régionaux étaient peu harmonisés avec les thèmes couverts par les RDH mondiaux ou nationaux et leur caractère isolé ne leur a pas permis de créer un espace d'intérêt spécial dans la réflexion sur le développement. Bien que s'inscrivant dans le cadre des programmes régionaux, les RDH régionaux n'ont pas su imposer leur valeur propre et sont, pour la plupart, devenus des publications régionales du PNUD comme les autres.

88. Conclusion 2 : il est essentiel de définir clairement le public principal des rapports afin de garantir qu'ils répondent à ses attentes. Or, il n'a pas été possible de déterminer précisément le public ciblé par les rapports. En cherchant à toucher différents groupes d'acteurs du développement aux niveaux régional et national, les RDH régionaux ont dilué leur message.

89. L'influence des RDH régionaux a été amoindrie par l'absence d'un public cible bien défini. Leur façon de viser les acteurs régionaux était trop ambiguë, notamment s'agissant des organes intergouvernementaux et des acteurs de la société civile au niveau régional. Ils n'ont pas donné naissance à un public spécialisé et n'ont pas réussi à peser sur l'action des institutions régionales ni sur les organisations œuvrant en faveur de certaines politiques aux niveaux régional et national.

90. Conclusion 3 : l'absence d'analyse de la problématique hommes-femmes dans l'optique du développement humain et de propositions d'action concrète à cet égard a affaibli l'influence exercée par les rapports. En s'attachant à leurs objectifs et intérêts particuliers, les RDH n'ont pas saisi l'occasion de faire reculer les limites des concepts liés à l'égalité des sexes. Ils n'ont pas ouvert, en matière de politiques, de nouvelles perspectives qui remettraient en cause les pratiques de développement axées sur les produits.

91. Les RDH régionaux ne constituaient pas toujours des références importantes pour l'analyse de cette problématique dans le cadre des sujets traités et leur contribution à l'action des pouvoirs publics concernant l'égalité des sexes s'est avérée limitée. S'ils comportaient certes des analyses ventilées par sexe, les analyses systématiques de la problématique hommes-femmes dans le cadre du développement humain étaient limitées, voire absentes. Offrant peu de recommandations pratiques et des analyses faibles dans ce domaine, la capacité de sensibilisation des rapports est demeurée très réduite.

Recommandations

92. Recommandation 1 : le PNUD devrait réexaminer les objectifs des RDH régionaux et envisager les possibilités de renforcer leur influence. Il ne devrait pas publier de rapports régionaux thématiques s'il n'y a pas de thème important à traiter. Il est indispensable que les rapports s'inscrivent clairement dans la perspective du développement humain. Le PNUD devrait prendre les mesures qui s'imposent pour renforcer l'influence des rapports régionaux sur l'élaboration des politiques aux niveaux régional et national.

93. Afin de renforcer la contribution des RDH régionaux à l'élaboration des politiques aux niveaux régional et national, le PNUD devrait réexaminer leurs objectifs par rapport à ceux des RDH mondiaux et nationaux. Il devrait veiller à ce que les rapports régionaux fassent fond sur les rapports mondiaux et nationaux et se consacrent particulièrement au renforcement des politiques et à la sensibilisation, proposant des actions concrètes sur le long terme. Des mesures ciblées devraient être prises pour renforcer les analyses portant sur le développement humain et la problématique hommes-femmes dans les RDH régionaux.

94. Chaque région a ses propres problématiques justifiant une publication régionale. Les RDH régionaux devraient apporter une contribution originale par rapport à ce qu'offrent les publications d'autres organisations. À moins qu'ils n'introduisent une dimension nouvelle dans le débat, le PNUD ne devrait pas publier de rapports régionaux portant sur des thèmes qui font déjà l'objet de nombreuses études et publications. Il devrait envisager la possibilité de consacrer les RDH régionaux exclusivement aux analyses du développement humain et de ne publier que périodiquement des rapports thématiques susceptibles d'alimenter la réflexion sur le développement, d'éclairer l'action des pouvoirs publics et d'offrir une perspective nouvelle.

95. Recommandation 2 : les RDH régionaux qui se concentraient particulièrement sur une sous-région se sont avérés utiles à la fois pour couvrir des problématiques qui ne concernent que quelques pays ou une sous-région et pour permettre une analyse plus approfondie. Il convient d'étudier plus systématiquement cette approche afin de mettre au point la stratégie adéquate qui permettrait de renforcer l'impact des RDH régionaux.

96. D'importants enseignements peuvent être tirés des RDH axés sur des sous-régions en Asie et dans le Pacifique, en Europe et dans la Communauté d'États indépendants, ainsi qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes. Compte tenu des particularités des différents groupes de pays dans chaque région, le PNUD devrait envisager de publier des RDH sous-régionaux. Les rapports régionaux devraient servir spécialement à fournir des données et des analyses concernant le développement humain dans des régions qui sont insuffisamment étudiées dans la recherche et les analyses au niveau mondial.

97. Recommandation 3 : il convient de mettre au point des mécanismes et des processus permettant de communiquer et de diffuser les messages des RDH régionaux. La communication et la diffusion efficaces sont des aspects étroitement liés aux mécanismes et aux capacités de gestion des connaissances existant au sein du PNUD qui doivent être renforcés.

98. Le PNUD devrait appliquer efficacement sa stratégie de gestion des connaissances 2014-2017 pour remédier aux grands problèmes de diffusion du contenu de ses produits en matière de savoirs. Afin d'améliorer l'influence des RDH régionaux, il faudra :

a) Remédier aux carences ayant trait à la diffusion du message des RDH régionaux. Le PNUD devrait mettre au point une stratégie de diffusion de ses publications importantes qui tiendrait compte de la façon dont ses programmes et activités intègrent la promotion des RDH et définirait clairement les rôles et responsabilités de chaque groupe de programme;

b) Doter les bureaux de pays des ressources nécessaire pour diffuser le contenu des rapports. Des financements supplémentaires ont été alloués aux bureaux de pays dans les régions Asie-Pacifique et Amérique latine-Caraïbes, aux fins de la diffusion du message des RDH régionaux. Il convient de renforcer ce type de démarches et de les rendre systématiques.
