



**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
15 novembre 2018
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2019

21-25 janvier 2019, New York

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

**Évaluation de l'appui du PNUD aux efforts de réduction
de la pauvreté dans les pays les moins avancés**

Résumé analytique

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Contexte	2
II. Portée et ampleur des programmes du PNUD	2
III. Principales conclusions	5
IV. Conclusions	14
V. Recommandations	19



I. Contexte

1. Le Bureau indépendant d'évaluation du PNUD a procédé à une évaluation de la contribution du PNUD à la réduction de la pauvreté dans les pays les moins avancés. Cette évaluation s'inscrit dans le cadre du plan à moyen terme du Bureau (DP/2018/4), approuvé par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 2018. Ses résultats, qui seront présentés au Conseil d'administration à la première session ordinaire de 2019, contribueront à l'élaboration, à l'échelle de l'organisation, de stratégies de programme en faveur de la réduction de la pauvreté et du développement durable et renforcera la responsabilité du PNUD à l'égard de ses partenaires de développement mondiaux et nationaux, dont le Conseil d'administration.

2. Conformément à la demande du Conseil d'administration, cette évaluation fait suite à la précédente évaluation de la contribution du PNUD à la réduction de la pauvreté, réalisée par le Bureau en 2013 (DP/2013/3). Elle porte également sur les mesures prises par le PNUD dans le cadre de ses programmes pour tenir compte des délibérations et décisions du Conseil d'administration sur la suite à donner à l'évaluation de 2013. La présente évaluation est toutefois consacrée aux pays les moins avancés, qui constituent l'un des principaux domaines d'intervention du PNUD. Elle vise à fournir une analyse plus approfondie de pays qui se trouvent dans des situations économiques similaires et auxquels le PNUD apporte un appui important, compte tenu des facteurs de reclassement. En outre, le Bureau évaluera les programmes du PNUD dans les pays à revenu intermédiaire en 2019.

3. L'évaluation a porté sur la contribution des programmes de pays et des programmes mondiaux et régionaux à la réduction de la pauvreté dans cinq axes d'intervention du PNUD, à savoir : la croissance inclusive et l'emploi ; le développement économique local ; les moyens d'existence durables ; la relance économique rapide ; l'intégration des objectifs du Millénaire pour le développement et des objectifs de développement durable. Tous les pays les moins avancés d'Afrique, d'Asie et du Pacifique et de la région des États arabes ont été examinés, ainsi que Haïti, dans la région des Caraïbes. Aux fins d'une analyse comparative, les programmes menés dans les pays qui ont accédé au statut de pays à revenu intermédiaire depuis 2010 ont également été pris en compte.

4. Ont été évalués les programmes de pays et les programmes et projets mondiaux et régionaux du PNUD menés pendant la période 2014-2017. L'évaluation a également porté sur le positionnement de l'appui du PNUD aux PMA ; la contribution du PNUD au renforcement des capacités nationales de réduction de la pauvreté ; son rôle fédérateur en ce qui concerne la coopération internationale et les efforts déployés par l'Organisation des Nations Unies en matière de développement durable ; les progrès accomplis par le PNUD dans la mise en œuvre de ses engagements visant à élargir la coopération avec le secteur privé.

II. Portée et ampleur des programmes du PNUD

5. Le Plan stratégique pour 2014-2017 visait à aider les pays de programme à concevoir et mettre en œuvre des modes de développement qui permettent de répondre aux problèmes interdépendants de la pauvreté, de l'inégalité et de l'exclusion, tout en transformant les capacités de production, en évitant l'épuisement irréversible du capital social et naturel et en diminuant les risques résultant de chocs¹. Le regroupement de deux domaines d'intervention distincts – la réduction de la

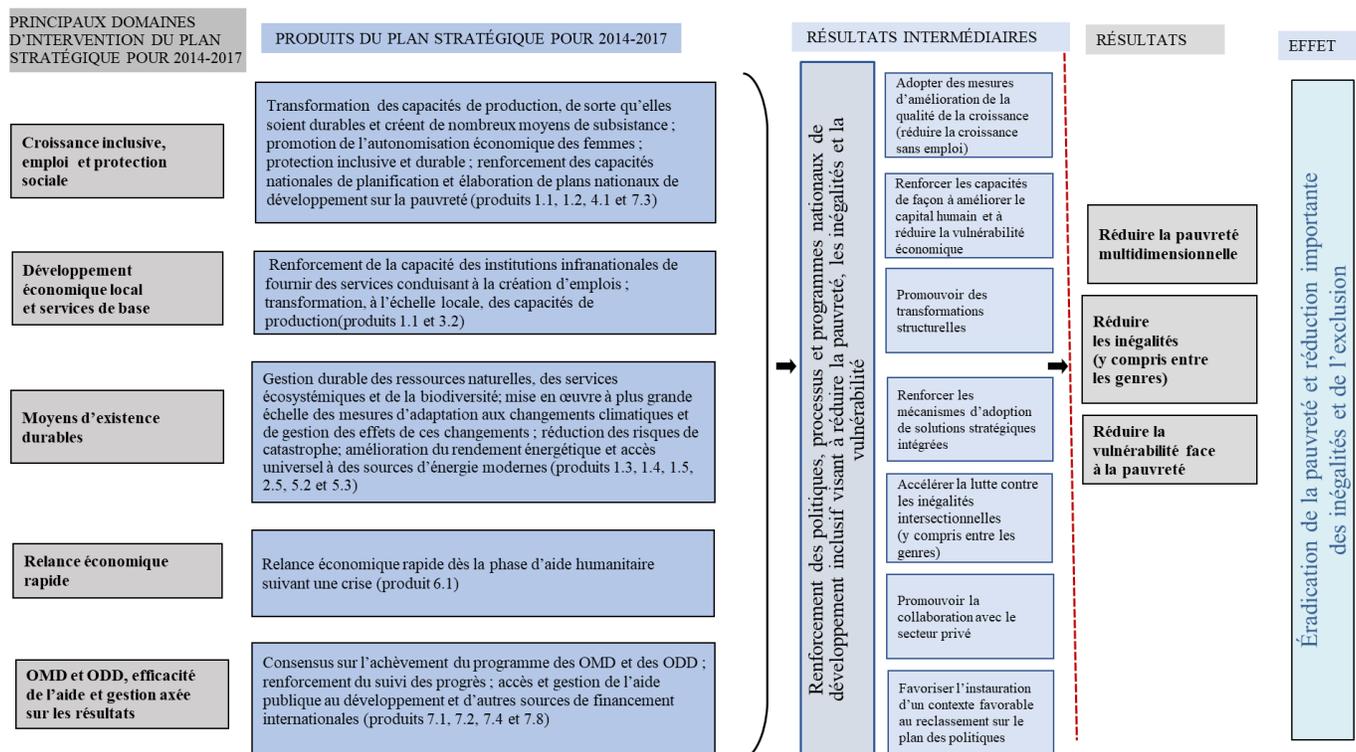
¹ DP/2013/40.

pauvreté et la protection de l'environnement – en un seul relevant du développement durable a été l'un des changements importants apportés à la planification institutionnelle dans le cadre de ce plan stratégique. Si toutes les initiatives menées dans le cadre du plan visaient à aider les pauvres et à combattre l'inégalité, ce sont celles relevant du secteur d'activité relatif à l'adoption de modes de développement durable qui comportaient les mesures les plus complètes face à ces problèmes.

6. Il a été noté dans le plan stratégique que la vision, les résultats et les secteurs d'activité envisagés concernaient l'ensemble des pays dans lesquels le PNUD menait des programmes, quoique dans des configurations différentes et à des degrés divers. Par conséquent, il s'agissait d'une offre mondiale qui permettait également au PNUD d'aborder les besoins et les priorités de développement en fonction des problèmes rencontrés plutôt que de la pratique établie. Le PNUD a des programmes dans les 47 pays les moins avancés (aussi bien des pays en développement que des pays touchés par des conflits) et ne juge pas essentiel de disposer d'une stratégie qui leur soit expressément consacrée, les programmes de pays étant adaptés aux contextes et priorités nationaux. Dans le cadre du Programme d'action d'Istanbul actuellement en cours de mise en œuvre, certains organismes des Nations Unies, dont le PNUD, ont été investis d'activités spécifiques, dont la plupart coïncident avec les grands secteurs d'activité du PNUD.

Figure

Démarche appliquée dans les programmes du PNUD en matière de réduction de la pauvreté : théorie du changement



7. Pour atteindre les sept résultats escomptés de son Plan stratégique pour 2014-2017, le PNUD a mis en place des programmes de réduction de la pauvreté et d'appui aux moyens d'existence durables relevant des principaux domaines d'intervention suivants (voir la figure ci-dessus) :

a) *Croissance inclusive, emploi et protection sociale* : La stratégie du PNUD visait à appuyer la transformation des capacités productives en vue de générer des revenus en renforçant le capital humain, en réduisant la vulnérabilité économique et en créant des filets de sécurité permettant de résister aux chocs économiques et sociaux. L'objectif était de s'acheminer progressivement vers l'accès universel à la protection sociale ; des systèmes de prestation plus transparents et moins coûteux ; un meilleur ciblage des régimes de prestations non universels ; une amélioration de la couverture, de la qualité et du coût des services sociaux ;

b) *Moyens d'existence durables* : Une place importante a été accordée aux moyens d'existence dans le cadre des programmes de protection de l'environnement, de gestion des ressources naturelles et d'adaptation aux changements climatiques mis en place au titre du secteur d'activité relatif à l'adoption de modes de développement durable ;

c) *Développement économique local* : Si une part des initiatives de développement économique local relevait de du secteur d'activité lié à l'instauration de systèmes de gouvernance démocratique inclusives et efficaces, dans le cadre de l'appui aux administrations locales, une autre part importante relevait, elle, du secteur d'activité lié à l'adoption de modes de développement durable ;

d) *Relance économique dans des situations de crise* : Les initiatives de relèvement et de reconstruction prises par le PNUD pour relancer l'économie après un conflit ou une catastrophe visaient à améliorer les moyens de subsistance des ménages et des collectivités et à faciliter le passage du relèvement après une crise au développement ;

e) *Intégration des objectifs du Millénaire pour le développement et des objectifs de développement durable* : L'appui aux plans nationaux de développement, aux politiques macroéconomiques, à l'évaluation et au suivi du développement et de la pauvreté au niveau national et aux programmes de renforcement de l'efficacité de l'aide complète les efforts de réduction de la pauvreté. Dans le cadre de son mandat, le PNUD appuie l'intégration des deux séries d'objectifs et rend compte des progrès accomplis.

8. Le PNUD a alloué une part importante de ses ressources ordinaires à l'aide aux pays les moins avancés. Sur les 1,5 milliard de dollars reçus par le PNUD au titre des ressources ordinaires au cours des quatre dernières années, 60 % ont été affectés à ces pays, dont 51 % à la réduction de la pauvreté.

9. Pendant la période 2014-2017, les dépenses de programme du PNUD se sont élevées à 4,3 milliards de dollars par an en moyenne et ont atteint 4,5 milliards en 2017. Les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté dans les pays les moins avancés au cours de la même période se sont chiffrées à 2,17 milliards de dollars, soit 41 % du montant total alloué aux pays les moins avancés (474 millions de dollars au titre des ressources ordinaires et 1 698 millions au titre des autres ressources). En ce qui concerne la répartition par région, les dépenses les plus élevées ont été engagées en Afrique (62 % des 2,17 milliards de dollars), suivie par l'Asie et le Pacifique (24 %) et les États arabes (12 %).

10. Sur les cinq domaines d'intervention évalués, c'est dans celui relatif à la relance économique dans les pays touchés par des conflits que les activités de réduction de la pauvreté ont été les plus importantes, suivi par celui relatif aux moyens d'existence durables (voir tableau). Il convient de souligner que dans le cas du Fonds pour l'environnement mondial et du Fonds vert pour le climat, l'évaluation n'a porté que sur les projets qui comportaient une forte composante liée aux moyens d'existence.

Tableau
Dépenses d'appui à la réduction de la pauvreté, par domaine d'intervention

(En millions de dollars des États-Unis)

<i>Principaux domaines d'intervention des programmes de réduction de la pauvreté</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>Total</i>	<i>En pourcentage</i>
Croissance inclusive, emploi et protection sociale	82	84	78	80	324	15
Développement économique local et services de base	55	65	93	195	408	19
Moyens d'existence durables (comme composante des programmes portant sur l'environnement, les bilans communs de pays, la réduction des risques de catastrophe et l'énergie)	142	139	158	182	620	29
Relance économique rapide	161	192	135	210	697	32
Objectifs du Millénaire pour le développement et objectifs de développement durable, efficacité de l'aide et gestion axée sur les résultats	37	40	26	21	123	6
Total	478	520	488	687	2 172	

Note : Compte tenu des dépenses afférentes aux projets de développement local menés au Myanmar, au Népal, au Sénégal et au Togo ainsi qu'à un projet de lutte contre la pauvreté en milieu urbain mené au Bangladesh.
 Compte non tenu des dépenses liées à l'appui aux stratégies et politiques nationales de développement.

III. Principales conclusions

11. On trouvera dans la présente section un résumé des conclusions de l'évaluation portant sur l'ensemble des aspects des programmes évalués.

A. Appui au reclassement des pays les moins avancés

12. Bien que le PNUD n'ait pas de stratégie directement liée au Programme d'action d'Istanbul, les domaines thématiques du Plan stratégique pour 2014-2017 visent à remédier, ensemble, aux principaux facteurs de pauvreté et d'inégalité et sont pertinents pour tous les pays de programme, y compris les pays les moins avancés. Le PNUD a des programmes dans les 47 pays les moins avancés (31 en Afrique, 12 en Asie et dans le Pacifique, 3 dans la région des États arabes et 1 dans les Caraïbes). Les programmes de pays du PNUD contribuent à la réalisation des objectifs du Programme d'action, tels que l'atténuation des crises et le renforcement de la résilience, l'adaptation aux changements climatiques, la mobilisation de ressources destinées au Fonds vert pour le climat, la bonne gouvernance et l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes.

B. Formulation des politiques et renforcement des capacités institutionnelles

13. L'appui apporté par le PNUD à l'analyse des politiques dans plusieurs pays figurant parmi les moins avancés a permis de formuler des stratégies adéquates axées

sur l'être humain et relevant d'une approche inclusive fondée sur les moyens d'existence. Il a porté sur un vaste ensemble de politiques, de plans et de stratégies visant à renforcer les capacités productives et à faciliter la transformation structurelle en faveur des pauvres. La contribution du PNUD est plus visible lorsqu'il s'agit de créer des institutions faïtières et de renforcer les capacités institutionnelles en vue de combler des lacunes opérationnelles critiques. Les partenaires gouvernementaux ont apprécié la capacité du PNUD de répondre efficacement à un large éventail de besoins en matière d'appui aux capacités institutionnelles, en trouvant des experts internationaux pour compléter les capacités du personnel en place, en obtenant un financement pluriannuel auprès des donateurs aux fins des opérations et en faisant réaliser des études analytiques. Dans plusieurs situations, le PNUD a contribué au renforcement des capacités d'institutions clés ayant un rôle direct dans l'élaboration de politiques et de mesures favorables aux pauvres.

14. Il est difficile de mesurer les résultats découlant directement des activités d'appui aux politiques, car l'efficacité des politiques en question dépend aussi de l'existence de plans d'action sectoriels connexes et de l'allocation de ressources adéquates, ce qui ne relève souvent pas de l'appui du PNUD. Bien que son action dans le domaine des politiques soit dictée par la demande et souvent déterminée par la capacité d'assimilation des institutions nationales, le Programme aurait pu, dans certains domaines, éclairer plus activement l'élaboration des politiques nationales en se fondant sur ses projets locaux.

C. Objectifs du Millénaire pour le développement et objectifs de développement durable

15. Le PNUD a dirigé la conceptualisation du cadre d'intégration, d'accélération et de soutien aux politiques et la promotion de cet outil dans l'ensemble du système des Nations Unies. Il a facilité la réalisation de missions pluri-institutions d'intégration, d'accélération et de soutien aux politiques dans 26 pays, dont 11 pays figurant parmi les moins avancés. Les exercices d'intégration ont été axés sur l'analyse de l'alignement des stratégies sectorielles et des plans de développement nationaux sur les objectifs de développement durable, la prise en compte des objectifs dans les cadres nationaux de planification du développement et l'examen des domaines d'action et des secteurs dans lesquels les effets multiplicateurs étaient les plus importants. Des diagnostics ont été établis afin de mieux définir les politiques nationales à même de contribuer à la réalisation des objectifs par les pays, qui ont renouvelé leurs engagements en matière d'élimination de la pauvreté et les cibles associées. Lors de la réalisation de missions d'intégration, d'accélération et de soutien aux politiques, il importe de fournir des solutions d'experts adaptées au contexte plutôt qu'un ensemble de possibilités. Les plans dans lesquels les objectifs ont été intégrés ont permis une amélioration des évaluations financières et l'indexation des allocations budgétaires sur les cibles nationales associées aux objectifs. Pour maintenir la dynamique établie en faveur de l'intégration des objectifs, il faudra accorder une importance suffisante à la stratégie d'intégration, d'accélération et de soutien aux politiques. Une composition technique adéquate et la participation des organismes compétents des Nations Unies et d'autres acteurs du développement seront essentielles pour proposer des solutions qui puissent être adoptées par les pays.

16. Au fil des ans, l'élaboration et la promotion d'indices faisant apparaître le degré de développement humain et la pauvreté multidimensionnelle aux niveaux mondial et national ont contribué à l'élaboration de politiques. Le PNUD a joué un rôle important dans la promotion d'une approche multidimensionnelle de la pauvreté au niveau des pays, en facilitant les débats sur l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM). La diminution de la participation du PNUD au calcul des IPM nationaux contraste avec

l'aide que le Programme continue d'apporter aux gouvernements aux fins de l'établissement des rapports nationaux sur le développement humain et de la compilation des indices de développement humain aux niveaux national et infranational. La participation du PNUD au calcul des IPM nationaux est pourtant essentielle pour assurer la crédibilité de cet indice et le suivi auprès des gouvernements. Par ailleurs, elle contribue à l'appui apporté en faveur de la réalisation des objectifs de développement durable. Le PNUD n'a pas consolidé ses travaux sur les indices mondiaux conduits au fil des ans, y renonçant parfois. Ces indices prennent encore plus d'importance dans le contexte de l'élaboration de programmes visant à réaliser les objectifs de développement durable. Le PNUD doit donc renforcer ses travaux relatifs aux indices.

D. Croissance inclusive et création d'emplois

Entreprises et marchés inclusifs

17. Le PNUD s'est montré déterminé à encourager des partenariats avec le secteur privé qui soient sources de transformations. L'action qu'il mène dans ce domaine a évolué, passant d'un appui ponctuel au secteur privé (aux petites et moyennes entreprises) portant sur le renforcement des chaînes de valeur et des fournisseurs à une stratégie de partenariats plus systématique visant à exploiter les possibilités qu'offre le secteur privé en matière de projets de croissance inclusive et durable. L'action du PNUD en ce qui concerne l'appui aux politiques, la mise en œuvre de programmes, les stratégies institutionnelles, la présence dans les pays, les réseaux et le pouvoir de rassemblement jouent un rôle décisif et constituent d'importants atouts pour inciter le secteur privé à participer aux initiatives de développement de marchés inclusifs. Le PNUD a non seulement facilité l'établissement de liens entre les secteurs public et privé, mais il a également mobilisé des ressources complémentaires pour s'attaquer aux blocages institutionnels et décisionnels qui empêchaient les acteurs privés de créer davantage de valeur ajoutée tout en assurant l'inclusion et la participation bénéfique des couches les plus pauvres de la société. Il s'agit d'investissements que les acteurs du secteur privé n'entreprendraient pas seuls et qui constituent des avantages importants et concrets des partenariats avec le PNUD.

18. La priorité a été accordée aux entreprises et aux marchés inclusifs afin d'intégrer dans les chaînes de valeur et les marchés les couches inférieures de la population, en tant que consommateurs, fournisseurs, employés et propriétaires d'entreprises. Toutefois, il reste au PNUD à tirer parti de l'avantage que lui confère sa présence dans les pays et de sa crédibilité pour intensifier ses activités dans ce domaine. Dans ses interventions sur les éléments de la chaîne de valeur, qui sont dispersées et ont une portée restreinte, le PNUD peine à parvenir à un juste équilibre entre les dimensions micro, intermédiaire et macro et obtient des résultats limités. Les initiatives de développement de marchés inclusifs doivent concerner les niveaux micro (petits producteurs), intermédiaire (maillons de la chaîne de valeur) et macro (politiques, infrastructures et mesures d'incitation). En outre, ces interventions ne peuvent être menées à ces différents niveaux séparément les unes des autres ni même parallèlement et doivent s'enchaîner correctement pour donner des résultats. Il est préférable d'aborder ces questions dans le cadre de stratégies et de plans d'action sectoriels adéquatement formulés et dotés de ressources suffisantes. Le PNUD a des difficultés à relier ses interventions à une stratégie concertée couvrant l'ensemble de la chaîne de valeur, en grande partie du fait des contraintes liées au nombre élevé de donateurs et de modalités d'exécution qui existent.

19. Bien que l'appui au commerce ne constitue pas un aspect majeur des services qu'il propose aux pays les moins avancés, le PNUD contribue aux efforts de ces pays

visant à renforcer et maintenir leur accès aux marchés extérieurs. Il apporte son appui en matière de commerce en grande partie par l'intermédiaire du Cadre intégré renforcé, principal mécanisme multilatéral d'assistance technique liée au commerce qui est destiné exclusivement aux pays les moins avancés et dont il est l'un des six principaux organismes partenaires de réalisation. Le fait que l'appui lié au commerce ne fasse plus partie des priorités du PNUD depuis 2013 et l'absence d'approches communes et d'efforts suffisants visant à établir des partenariats ont réduit la contribution du PNUD aux activités liées au commerce dans les pays les moins avancés. Cette action insuffisante dans le secteur du commerce représente une occasion manquée car les pays les moins avancés cherchent à obtenir de l'aide pour accroître leur compétitivité et leur intégration au sein des marchés régionaux et mondiaux. Les gouvernements souhaitent un soutien plus concret, que les organismes non résidents ne peuvent fournir malgré l'appui qu'ils apportent dans certains domaines.

20. Le PNUD a piloté plusieurs initiatives portant sur l'inclusion financière et l'accès au financement et réussi dans une certaine mesure à les intégrer dans des programmes nationaux. L'accès aux services financiers constitue l'une des clefs de la réduction de la pauvreté et de l'instauration d'une croissance économique durable, ainsi qu'un puissant instrument d'autonomisation en ce qu'il permet aux pauvres, en particulier aux femmes, de devenir des agents économiques du changement. Le portefeuille de projets du PNUD relatifs aux moyens d'existence comprend plusieurs interventions liées à l'inclusion financière et à l'accès aux services financiers dans divers pays figurant parmi les moins avancés. Les principales interventions consistent à établir des secteurs et mécanismes institutionnels de microfinancement et à renforcer ceux existants. L'établissement de liens avec les politiques et programmes gouvernementaux en cours est non seulement une condition du succès des initiatives d'accès aux sources de financement au niveau local, mais constitue également un impératif. Le PNUD a eu moins de succès à cet égard dans plusieurs pays, où même les projets ayant donné de bons résultats n'ont pas été reproduits à plus grande échelle, en partie du fait de leur conception inadéquate ou par manque de volonté des gouvernements.

Financement privé et investissements à impact

21. Le PNUD élabore actuellement avec le secteur privé des instruments et des modalités d'investissement à impact mais doit accélérer ses travaux dans ce domaine. Bien que pertinents sur le plan théorique, le financement alternatif et le financement à impact provenant du secteur privé sont encore marginaux et démarrent à peine dans les pays les moins avancés. Si quelques initiatives sont en cours dans ces pays, le financement du secteur privé a surtout donné de bons résultats dans des pays d'autres catégories, dont le secteur financier et les marchés de capitaux sont mieux établis. Contrairement au financement traditionnel du développement, en particulier au financement accordé sous forme de subventions, les investissements à impact émanant du secteur privé (également appelés financement mixte, car ils se composent d'un ensemble de dettes, d'actions, de garanties et d'autres formes de soutien financier) visent un triple résultat, puisqu'en plus des résultats sociaux et environnementaux escomptés, ils répondent à des objectifs de viabilité commerciale. Si les modèles de financement mixte ont un certain succès dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques ainsi qu'en Asie centrale et en Amérique latine, où les secteurs financiers et les marchés de capitaux sont bien établis, ils progressent lentement dans d'autres régions, en particulier dans les pays les moins avancés. La tendance est en train de changer en Asie et plus encore dans les pays à revenu intermédiaire. Le PNUD s'efforce d'appliquer un modèle autofinancé plus adapté aux pays les moins avancés, en particulier en utilisant les

fonds d'encouragement comme mesures d'incitation permettant de réduire les risques associés aux investissements du secteur privé. Malgré ces initiatives, il ne dispose pas à l'heure actuelle de mécanismes adéquats de gestion de ces instruments et n'est pas prêt à s'engager sur une nouvelle voie qui pourrait présenter des risques. Néanmoins, les investissements à impact demeurent un outil essentiel pour remédier aux contraintes de financement du développement dans les pays les moins avancés et doivent être davantage exploités ; l'investissement organisationnel du PNUD dans ce domaine est important.

Protection sociale

22. En ce qui concerne les programmes de protection sociale, des incohérences subsistent entre les aspirations et les ressources investies, ce qui réduit le rôle et la contribution du PNUD dans ce domaine. Pour les pays les moins avancés, le principal défi consiste à concevoir et mettre en œuvre des systèmes nationaux de protection sociale qui puissent être financés de façon viable grâce à un volant budgétaire suffisant, en plus de capitaux extérieurs très ciblés. Les acteurs du développement au niveau national estiment que le PNUD dispose d'un atout en matière d'appui à la protection sociale, qui tient à sa capacité d'aborder la protection sociale sous un angle intersectoriel, à l'inverse d'autres organismes des Nations Unies, tels que l'Organisation internationale du Travail, qui a un rôle de chef de file dans ce domaine. Grâce à ses réseaux institutionnels bien établis dans de multiples ministères et à son rôle fédérateur dans les situations d'après-crise et de conflit, le PNUD est bien placé pour agir dans ce domaine. Ces efforts intersectoriels de protection sociale ne sont pas visibles dans les pays les moins avancés où ils sont le plus nécessaires.

Autonomisation économique des jeunes

23. L'appui apporté aux jeunes au niveau des pays a principalement pris la forme d'initiatives indépendantes et n'a pas été bien intégré aux divers programmes menés par le PNUD en matière d'emploi et de moyens d'existence. Hormis quelques exceptions, la plupart des interventions axées sur les jeunes sont restées parcellaires et n'ont pas été suffisamment intégrées aux stratégies et plans sectoriels. Faute de mécanismes de suivi et de remontée de l'information après la mise en œuvre des programmes, il n'a pas été possible de véritablement mesurer les résultats et les contraintes des programmes.

24. Les activités du PNUD en faveur de l'autonomisation économique des jeunes sont principalement menées au niveau national, sous la forme d'un appui, en amont, à la formulation des politiques nationales et des stratégies de promotion de l'emploi des jeunes et du renforcement des dispositifs d'information et de mise en réseau destinés aux jeunes. Le PNUD a piloté des entreprises sociales dirigées par des jeunes et financées par des investissements à impact tels que le projet Youth Co:Lab, consacré à l'exercice des responsabilités, à l'innovation et à l'entrepreneuriat chez les jeunes. Toutefois, l'action menée en aval était souvent de faible ampleur et il n'y a pas eu d'intervention intégrée agissant à la fois, en amont, sur les politiques et, en aval, sur l'offre et la demande dans des secteurs ou des chaînes de valeur spécifiques. Grâce aux fonds affectés à l'aide humanitaire, il a été plus facile de tenir compte des jeunes dans le cadre des activités génératrices de revenus menées à court terme dans des situations de relèvement économique et de réinsertion.

25. Une grande partie des projets d'autonomisation économique des jeunes sont des initiatives de formation professionnelle qui ont permis à des centaines de bénéficiaires d'acquérir des compétences pour gagner leur vie. Pour aller plus loin, il convient de revoir l'approche suivie, notamment en établissant des liens avec des initiatives sectorielles. Il n'a pas été systématiquement remédié à l'absence de

garanties, lacune cruciale qui peut nuire à la bancabilité et au financement des entreprises lancées par des jeunes. Les possibilités de collaboration avec les grands programmes régionaux des institutions financières internationales axés sur la jeunesse sont à étudier.

Autonomisation économique des femmes

26. Les interventions du PNUD ont pris la forme à la fois de mesures d'appui à la mise en place de cadres tenant compte de la problématique femmes-hommes et de mesures ciblées visant à accroître les possibilités de revenus des femmes et leur accès au financement. Conformément aux politiques et pratiques du PNUD en matière d'égalité des sexes, des femmes sont systématiquement incluses parmi les bénéficiaires de tous les programmes de création de revenus, d'emplois et de moyens d'existence durables. Il est difficile de déterminer si les initiatives conjointes des Nations Unies auxquelles le PNUD a participé ont permis d'améliorer la capacité des fonctionnaires des États concernés d'analyser adéquatement les disparités femmes-hommes ou d'utiliser des données ventilées par sexe pour élaborer ou mettre en œuvre des politiques et établir des budgets tenant compte de la problématique femmes-hommes.

27. Les initiatives ponctuelles menées à petite échelle en faveur des femmes ont peu d'effets, surtout lorsqu'elles manquent de cohésion, ne sont pas liées à l'élaboration de politiques en amont ou à une action gouvernementale plus étendue, et sont réalisées indépendamment des autres programmes d'aide au développement. En l'absence de processus d'élaboration de politiques adéquats, même les projets réussis ciblant les femmes ont donné des résultats limités.

E. Développement local

28. Le PNUD a contribué à l'élaboration d'un cadre stratégique plus global d'appui à la gouvernance locale et au développement local, qui vise à réduire la pauvreté et à réaliser le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Il est trop tôt pour en évaluer les effets globaux aux niveaux national et local. Le rôle du PNUD dans l'appui à la réduction de la pauvreté urbaine reste à clarifier. Ces dernières années, le PNUD a lancé plusieurs nouveaux cadres stratégiques et partenariats mondiaux communs avec le Fonds d'équipement des Nations Unies et le programme des Volontaires des Nations Unies, qui établissent un cadre conjoint et actualisé d'appui au développement local facilité par les autorités locales.

29. Le cadre intégré d'appui à la gouvernance locale et au développement local est l'une de ces initiatives à long terme qui devrait évoluer en fonction des contextes nationaux et de la reproduction à plus grande échelle des projets pilotes locaux. À l'instar d'autres nouvelles stratégies mondiales, ce cadre s'appuie sur les engagements pris au niveau national en faveur du développement et de la réduction de la pauvreté à l'échelle locale et peut donner lieu à l'adoption de mesures communes avec les organismes des Nations Unies partenaires et d'autres acteurs clés. Il faudra attendre un certain temps avant que ce nouveau cadre fournisse des informations utiles à l'élaboration de mesures nationales et il est trop tôt pour en observer les effets stratégiques aux niveaux national et infranational. Ces initiatives mondiales de gouvernance locale et de développement local devraient principalement permettre d'adapter les objectifs de développement durable au niveau infranational, la communauté internationale s'étant engagée à apporter un appui important à la transposition du Programme 2030 en activités et objectifs nationaux et locaux.

30. Au lieu de chercher à mener une action de portée globale, le PNUD se tourne souvent vers des activités ponctuelles qu'il est facile de financer. Il convient de

remédier à ce problème, l'attention risquant d'être détournée au détriment de programmes plus stratégiques de gouvernance locale et de développement local en milieu urbain dans les pays les moins avancés.

31. Les projets d'appui à la gouvernance locale et au développement local qui ont été le plus efficace sont ceux dont les modèles d'intervention et les efforts de mise en œuvre à plus grande échelle ont été soutenus par des partenariats. Une intensification des partenariats peut améliorer l'efficacité, la viabilité et les résultats de l'appui à la gouvernance locale et au développement local et renforcer le rôle stratégique du PNUD en matière de réforme des pouvoirs publics locaux et de réduction de la pauvreté. Le PNUD a joué un rôle clef dans la mise en œuvre de projets nationaux contribuant au développement économique local et au renforcement des capacités des administrations locales.

F. Moyens d'existence durables

32. En ce qui concerne les moyens d'existence, les approches intégrées menées dans le cadre de projets environnementaux et énergétiques et de projets d'adaptation aux changements climatiques au niveau local ont donné des résultats concrets. Les initiatives de proximité relatives aux moyens d'existence ont constitué un moyen efficace de promouvoir la prise en compte systématique de l'environnement dans les systèmes locaux, en établissant des liens avec la réduction de la pauvreté, en sensibilisant la population et en renforçant son pouvoir d'action et en fournissant des modèles reproductibles. Les interventions menées par le PNUD au niveau local ont donné des résultats concrets en ce qu'elles ont permis d'adopter des pratiques durables en matière d'agriculture et d'élevage, de gérer de manière intégrée les ressources en eau, d'améliorer la biodiversité et d'établir des moyens d'existence et des dispositifs de gestion des risques résilients face aux changements climatiques. Dans la plupart des interventions menées, le PNUD a accordé une place de premier plan à la lutte contre l'utilisation non viable des ressources naturelles, qui est à l'origine de la dégradation généralisée des écosystèmes et constitue un facteur majeur de pauvreté rurale. La remise en état d'ouvrages d'infrastructure de taille restreinte, tels que des canaux tertiaires, d'autres bassins versants et des petits barrages, a permis aux agriculteurs de cultiver deux, voire, dans certains cas, trois variétés de plantes (au Cambodge par exemple).

33. L'amélioration des moyens d'existence, des sources de financement et des capacités de gestion des risques liés au climat a intéressé les groupes participants. Les interventions intégrées du PNUD ont également contribué à renforcer les capacités administratives locales de gestion des terres, des forêts, de la biodiversité et des écosystèmes. Les mécanismes visant à améliorer les ressources communes et la gouvernance au niveau local ainsi qu'à instaurer un contexte favorable sur le plan des politiques ont contribué de façon décisive à maintenir la dynamique dans les pays les moins avancés où de telles initiatives prennent racine.

34. Le PNUD a aidé plusieurs pays parmi les moins avancés à mobiliser des fonds nationaux aux fins de la conservation de la biodiversité, qui sous-tend le développement économique et les moyens d'existence en milieu rural et s'avère être un facteur de transformation au niveau des écosystèmes. Le paiement pour services liés aux écosystèmes dans le cadre des initiatives menées en faveur de la biodiversité a contribué au tourisme et au développement économique, ce qui a eu des effets positifs sur les moyens d'existence des ménages et des communautés.

35. Le PNUD n'a pas encore réussi à tirer adéquatement parti de ses programmes menés au niveau local pour éclairer les stratégies et politiques nationales relatives aux moyens d'existence durables. La fragmentation des projets principalement axés sur

les moyens d'existence et financés au moyen de fonds verticaux a empêché le PNUD de jouer un plus grand rôle en matière d'appui à l'établissement de politiques. Celle des projets menés dans le domaine de l'environnement et de l'adaptation, qui ont été mis en œuvre séparément les uns des autres plutôt que dans le cadre d'une démarche centrée sur l'environnement et les moyens d'existence durables, a également empêché le PNUD de contribuer pleinement aux stratégies gouvernementales. Bien que les divers projets en matière d'environnement et d'adaptation fassent partie du cadre de développement durable, il existe peu de points de jonction entre eux. Les fonds verticaux imposent certes une approche davantage axée sur les projets, mais le PNUD n'a pas fait d'efforts supplémentaires pour tirer parti de ces initiatives de façon à participer à l'élaboration des politiques publiques en faveur des moyens de subsistance durables.

36. Bien qu'il existe des politiques organisationnelles de nature à favoriser la résilience, il reste à accorder la priorité, lors de la mise en œuvre, aux éléments interdépendants des crises et à leurs liens. Les pays les moins avancés ont connu des catastrophes naturelles et climatiques (à la fois des catastrophes soudaines et des sécheresses), des pandémies sanitaires et des conflits. À tout moment, des programmes du PNUD sont mis en œuvre dans 10 à 12 pays figurant parmi les moins avancés, dans un contexte de fragilités multiples. Ils portent sur l'agriculture et les moyens d'existence résilients face aux changements climatiques, la croissance inclusive et les initiatives génératrices de revenus, la relance économique et la consolidation de la paix et visent de plus en plus souvent à trouver des moyens d'améliorer le développement résilient. Compte tenu de cet éventail de domaines d'intervention, le PNUD n'a pas tiré parti des possibilités de prendre en compte, dans une approche intégrée, les liens croisés entre la sécheresse et la pauvreté ou entre la sécheresse, les conflits et la pauvreté. Cette démarche axée sur les projets a réduit les possibilités de promouvoir la reconnaissance et la prise en compte de tels liens dans les activités des gouvernements ainsi que dans le cadre de l'appui de la communauté internationale.

G. Relèvement et relance de l'économie

37. Les programmes pilotés par les collectivités ont joué un rôle important dans la création d'emplois et la relance économique rapide dans les situations d'après-conflit. Toutefois, en l'absence de continuité et de liens avec des projets à long terme en faveur de l'emploi, l'appui à la génération de revenus à court terme a eu des effets restreints sur la réduction de la pauvreté. Sauf exceptions, les programmes du PNUD n'ont pas encore dépassé le clivage entre aide humanitaire et aide au développement.

38. Les initiatives de relèvement et de relance économiques dans les situations de conflit ont souvent pris la forme de programmes à court terme et à effet rapide destinés à lutter contre le chômage généralisé et non à créer des emplois durables à long terme. Les programmes de travail contre rémunération, le microfinancement et l'appui aux petites entreprises figurent le plus souvent parmi les composantes des efforts de relance économique du PNUD. Bien que de telles initiatives servent à renforcer la stabilité au niveau local et à rétablir les conditions de paix, elles ne sont pas conçues dans l'optique de favoriser, à long terme, la création d'emplois et d'entreprises durables. Dans les situations d'après-conflit caractérisées par l'effondrement ou le retrait des services financiers et des prestataires de services marchands, ces écosystèmes ont également besoin d'être reconstitués. Toutefois, ces questions n'ont pas fait l'objet de l'attention ou de l'examen qu'elles méritaient aux fins du financement dans les situations d'aide humanitaire, ce qui a entraîné des problèmes de viabilité, même pour les interventions à court terme ayant donné de bons résultats.

39. Dans la plupart des situations d'après-conflit, il n'est pas possible d'apporter un appui aux activités de développement tant que le pays ne parvient pas au stade normal d'aide au développement. Toutefois, comme le montre l'expérience, il est de plus en plus nécessaire de combler le fossé entre aide humanitaire et aide au développement, car une stratégie associant ces deux dimensions est essentielle pour le passage au développement à long terme. En dépit de ses compétences organisationnelles, le PNUD n'est pas souvent parvenu à inscrire ses contributions au relèvement économique dans le cadre d'une approche à long terme du développement. Si l'approche « 3x6 » et la Nouvelle façon de travailler visent à remédier à ce problème, dans la plupart des cas, la mise en œuvre de l'approche « 3x6 » n'a pas été plus loin que la première phase de stabilisation. Qu'il s'agisse de l'une ou de l'autre méthode, les partenariats et les résultats collectifs seront essentiels et constitueront la voie à suivre. Il est vital de mener des programmes transversaux de plus longue durée mettant à profit les avantages propres aux différents acteurs.

40. La mobilisation du secteur privé dans les pays sortant d'un conflit constitue une dimension en pleine évolution des activités d'appui du PNUD. Malgré quelques succès, cette mobilisation n'est pas à la mesure de la vaste présence et de l'action tout aussi importante du PNUD dans les situations d'après-conflit. Comme d'autres organismes, le PNUD s'est montré prudent quant aux possibilités et aux difficultés que pouvait présenter la mobilisation du secteur privé aux fins de la reconstruction, de la création d'emplois et du développement économique local après un conflit. Bien qu'une telle prudence soit justifiée, en particulier pour préserver les marchés locaux, le secteur privé est largement présent dans les situations de conflit et d'après-conflit et les organismes comme le PNUD ont besoin de modèles de programme élaborés avec soin leur permettant de l'associer à la consolidation de la paix et à la relance économique tout en établissant des liens avec le développement à long terme.

H. Égalité des sexes et autonomisation des femmes

41. Le PNUD a apporté son soutien à l'amélioration des perspectives économiques des femmes en aidant à l'adoption de réformes des politiques, en amont, et en promouvant des mécanismes de microcrédit et des possibilités d'emploi, en aval. Les initiatives spécifiquement destinées aux femmes et visant à promouvoir leur accès au financement, aux compétences entrepreneuriales et aux marchés sont celles qui ont donné les meilleurs résultats. Les possibilités d'intégration de la problématique femmes-hommes lors de la conception et de l'exécution des programmes demeurent insuffisamment exploitées.

42. Il ressort de l'évaluation que la plupart des résultats communiqués en ce qui concerne la problématique femmes-hommes portent sur l'intégration de cette problématique plutôt que sur les effets qui en résultent sur la réduction des inégalités entre les sexes. Le PNUD a associé les femmes à diverses initiatives de réduction de la pauvreté visant à promouvoir, dans le cadre de la planification locale, des possibilités de création de revenus et des méthodes de gestion des ressources naturelles faisant place aux femmes. Bien que des efforts plus importants soient déployés pour mieux tenir compte, dans les activités d'appui au développement, des questions de genre, l'intégration de ces questions n'est pas encore systématique dans les interventions et varie d'un projet à l'autre, principalement parce que l'analyse des problèmes propres à chaque sexe n'est pas suffisamment prise en compte au stade de la formulation.

IV. Conclusions

43. Les conclusions ici présentées portent principalement sur les questions stratégiques et les principales dimensions du rôle et de la contribution du PNUD.

Conclusion n° 1. Les modalités et les secteurs d'activité des programmes de réduction de la pauvreté jugés prioritaires par le PNUD sont très pertinents pour les pays les moins avancés. À l'échelle mondiale, la manière dont le PNUD aborde la lutte contre la pauvreté a évolué et de nouveaux outils ont été introduits pendant la période couverte par le Plan stratégique (2014-2017). Des initiatives de croissance inclusive associées à l'apport d'un appui dans les domaines de l'environnement et de la résilience face aux changements climatiques ont fourni autant d'occasions de montrer l'efficacité des modèles relatifs à la génération de revenus et aux moyens d'existence durables. Dans certains pays figurant parmi les moins avancés, le PNUD est le partenaire privilégié pour ce qui est de l'appui en matière de politiques et de mise en œuvre.

44. Le PNUD s'est adapté à l'évolution des contextes de ses programmes de réduction de la pauvreté, ce qui a entraîné une évolution progressive de ses analyses conceptuelles et de ses axes de réflexion, en particulier ceux qui se fondent sur des stratégies multidimensionnelles de réduction de la pauvreté et la mise en œuvre de principes de croissance inclusive et de moyens d'existence durables. Une grande importance a été accordée à la réduction de la pauvreté et aux moyens d'existence en milieu rural. L'appui apporté à l'élaboration de cadres macroéconomiques de planification intégrée, à la croissance verte, à l'expansion des capacités productives et des chaînes de valeur et au développement local a contribué à l'amélioration des politiques. La promotion de moyens d'existence durables, la gestion des ressources naturelles et le renforcement de la résilience climatique axés sur la collectivité sont des domaines dans lesquels l'action du PNUD a contribué à l'obtention de résultats concrets au niveau local. Une attention suffisante a été accordée à l'autonomisation économique des femmes dans l'ensemble des programmes, des contributions étant apportées au niveau des projets. La lutte contre la pauvreté en milieu urbain constitue un domaine en évolution de l'appui apporté au titre des programmes du PNUD qui mérite une plus grande attention.

45. L'appui au renforcement des capacités institutionnelles et à l'élaboration de politiques fourni par le PNUD contribue aux efforts de développement déployés par les pays les moins avancés pour réduire la pauvreté. Le PNUD est parvenu à apporter un appui à l'élaboration de politiques sur diverses questions importantes pour les pays les moins avancés, notamment la croissance inclusive et les moyens d'existence. Il a fait ses preuves s'agissant de mobiliser, d'une part, des ressources destinées à financer des initiatives d'élaboration de politiques et de renforcement des capacités institutionnelles et, de l'autre, des compétences spécialisées provenant de son vaste réseau.

46. Le PNUD a systématiquement appuyé la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement jusqu'à l'adoption des objectifs de développement durable. Il prône depuis la stratégie d'intégration, d'accélération et de soutien aux politiques du Groupe des Nations Unies pour le développement, conçue pour aider les pays à intégrer les objectifs de développement durable dans la planification et les processus nationaux. Les outils et l'assistance technique visant à formuler et mettre en œuvre des plans destinés à réaliser les objectifs ont le vent en poupe et sont de plus en plus demandés. Grâce à son approche intégrée et au concept multidimensionnel de pauvreté et d'inégalité, le PNUD est bien placé pour soutenir les efforts que déploient les pays en vue de réaliser les objectifs. Il pourrait mieux tirer parti de ses travaux portant sur les indices, qui complètent les activités de sensibilisation aux objectifs.

47. Bien que les pays les moins avancés ait établi des plans en vue de la réalisation des objectifs de développement durable, la lenteur avec laquelle ils sont mis en œuvre et transposés dans les politiques nationales est problématique dans la plupart des pays. L'intégration des objectifs demeure un processus bureaucratique et l'opérationnalisation des principes de programmation porteurs de changement et des liens entre les objectifs évolue lentement. La stratégie d'intégration, d'accélération et de soutien aux politiques a donné aux gouvernements l'occasion de faire le point sur les politiques et les ressources existantes et de définir les moyens de combler les lacunes en matière de développement. La valeur ajoutée de cette stratégie, pour ce qui est de faciliter la planification au niveau national et d'appliquer des solutions intégrées en matière de réduction de la pauvreté, dépend en grande partie de la capacité à fournir des solutions adaptées au contexte et applicables, plutôt que des évaluations générales. En outre, comme pour le Cadre d'accélération de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, qui lui a précédé, le succès de cette nouvelle stratégie dépendra de l'établissement de partenariats efficaces en dehors du système des Nations Unies.

48. Les efforts visant à renforcer la marge de manœuvre décisionnelle du PNUD en matière de réduction de la pauvreté sont insuffisants. Le PNUD a joué un rôle de précurseur en mettant au point plusieurs indices sur le développement humain, les inégalités et la pauvreté multidimensionnelle, qui sont importants pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et en rendre compte, ainsi que pour promouvoir les principes d'égalité et d'inclusion, qui sont porteurs de changement, dans les activités de développement. Les travaux dans ce domaine n'ont pas bénéficié d'une attention suffisante dans le cadre des activités de programmes et de sensibilisation menées par le PNUD aux niveaux mondial et national.

Conclusion n° 2. Les récents efforts visant à former des partenariats avec le secteur privé pour mobiliser les forces du marché en vue d'obtenir des effets positifs sur le plan social pourraient constituer, à l'avenir, une méthode de travail porteuse de changement. Certains aspects de la mobilisation du secteur privé (comme le financement à impact) n'en sont qu'à leurs débuts mais pourraient accroître les capacités productives et réduire la pauvreté. Le faible degré d'intervention du PNUD dans ce domaine et la lenteur de son action compromettent sa contribution à la réduction de la pauvreté.

49. Le PNUD joue un rôle important en matière d'appui à la mobilisation des ressources dans les pays les moins avancés. Il contribue utilement à certains secteurs, tels que les moyens d'existence durables, tandis que les possibilités qui existent dans d'autres domaines tels que l'emploi et les contributions du secteur privé restent à étudier plus avant. L'établissement de partenariats fructueux avec le secteur privé constitue une composante essentielle de l'appui du PNUD à la mobilisation des ressources nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable dans les pays les moins avancés.

50. Le PNUD s'est doté d'une stratégie spécifique de mobilisation du secteur privé, qui reflète le rôle et le potentiel de transformation de ce secteur en tant que partenaire d'un développement efficace. La mobilisation du secteur privé ne concerne plus seulement les petites et moyennes entreprises mais s'est également étendue aux conglomérats, aux bailleurs de fonds à impact et aux fondations philanthropiques. Le PNUD est déterminé à appliquer une approche inclusive des entreprises et des marchés, comme le montre la part importante des ressources ordinaires investies pour favoriser un secteur privé ouvert à tous ayant des effets transformateurs en matière d'amélioration des moyens d'existence et de réduction de la pauvreté. Mais le degré de mobilisation du PNUD à cet égard demeure faible par rapport à l'action du secteur privé dans le domaine du développement. Le PNUD peut apporter aux partenariats

avec le secteur privé les atouts qui lui sont propres en matière d'élaboration de politiques, d'exécution de programmes et de capacité de fédération sur le terrain, de façon à compléter les points forts du secteur privé. Il n'a pas encore tiré parti de l'appui qu'il apporte aux pays pour intensifier les efforts visant à associer le secteur privé, en particulier dans les pays les moins avancés.

51. Les conditions nécessaires à l'investissement privé dans les pays les moins avancés évoluent. Il faut une impulsion supplémentaire pour réduire les risques et optimiser les efforts visant à associer les capitaux privés locaux et étrangers aux fonds octroyés à des conditions favorables. Le PNUD est conscient de l'importance des instruments financiers innovants pour ce qui est de faciliter le financement du développement. Mais, pour être efficaces, ces instruments doivent bénéficier de l'appui entier des gouvernements. Le PNUD est bien placé pour faciliter une plus grande participation du secteur privé et mobiliser les principaux acteurs. Il doit absolument mettre au point des outils solides et adéquats pour permettre au secteur privé d'agir dans les pays les moins avancés.

Conclusion n° 3. Dans les pays touchés par un conflit ou sortant d'un conflit, le rôle et la contribution du PNUD en matière de relance économique sont importants. Les projets de génération de revenus à l'échelle locale ont joué un rôle essentiel en permettant aux populations touchées de bénéficier de résultats temporaires. Si les premiers stades des situations de relèvement se prêtent à la création d'emplois à court terme destinés à parer au plus pressé, il faut, si l'on veut réduire durablement la pauvreté, déployer plus tôt, dans le cycle de relèvement après une crise, des efforts visant à générer des revenus à moyen et à long terme. En outre, faute d'attention suffisante accordée aux dimensions interdépendantes des multiples fragilités et aux défis à relever en matière de capacités de génération de revenus et d'investissements, la contribution de ces projets à la réduction de la pauvreté dans des contextes précaires a été restreinte.

52. Pour obtenir des résultats en matière de réduction de la pauvreté, les efforts de relance économique doivent relever d'une stratégie progressive, intégrée à des efforts à plus long terme visant à remédier aux problèmes structurels liés aux capacités de création d'emploi et de génération de revenus et aux investissements. En l'absence de tels efforts, les programmes de relance économique du PNUD dans les pays les moins avancés touchés par un conflit n'ont donné que des résultats limités en matière de réduction de la pauvreté.

53. Il existe des liens étroits entre les multiples facteurs de fragilité que sont la pauvreté, la sécheresse et les conflits, qui s'aggravent mutuellement, d'où la nécessité de mener une action plus intégrée. Le PNUD a apporté un appui dans chacun de ces domaines, au cas par cas, mais n'a pas tenu compte des liens d'interdépendance qui existaient entre les multiples facteurs de fragilité. Au lieu d'attirer l'attention sur les liens entre ces différents facteurs qui aggravent la pauvreté et les conflits, le PNUD s'est souvent associé aux mécanismes de financement et à leurs priorités.

54. La fragmentation des sources de financement et des priorités des donateurs a nui à la mise en avant d'initiatives intégrées et à l'adoption d'une perspective à plus long terme. Les donateurs reconnaissent les avantages que présente l'apport d'un appui à des stratégies de programme qui sont de portée globale et relèvent d'une vision à moyen et long terme de la création d'emplois et de moyens de subsistance. Dans les situations d'après-conflit, toutefois, le financement continue de provenir principalement de l'aide humanitaire. Pour mieux contribuer à la lutte contre les facteurs de pauvreté à l'origine des conflits, le PNUD a besoin de budgets-programmes plus importants et plus prévisibles qui s'inscrivent dans le cadre d'initiatives alliant de façon plus équilibrée aide humanitaire et développement.

Conclusion n° 4. Dans les pays les moins avancés, les projets de croissance inclusive et de création d'emplois n'ont pas engendré de solutions évolutives et porteuses de changement permettant de renforcer les capacités productives. Les initiatives telles que celles portant sur le développement des micro-entreprises et de la chaîne de valeur doivent reposer sur des stratégies articulées autour de plusieurs axes, allant de l'appui au développement des entreprises locales au renforcement des liens commerciaux, en passant par l'intégration et la mise à l'échelle. La plupart des initiatives n'ont pas combiné et intégré ces aspects multiples, ce qui a produit des résultats mitigés dans les pays.

55. Les programmes du PNUD ont porté sur les questions de croissance profitant à tous, notamment aux plus pauvres, et ciblé les régions en développement les plus retard dans le cadre de l'appui aux programmes. C'est au niveau local que le PNUD a le mieux réussi à favoriser la création d'emplois à court terme. Toutefois, il a été plus difficile d'établir des liens entre les résultats obtenus au niveau local et l'élaboration de politiques et de programmes en amont, ce qui a réduit la durabilité des résultats. Il est apparu que les initiatives qui ne s'accompagnaient pas d'un ensemble de mesures visant à promouvoir les possibilités d'emploi ou les capacités productives ont des résultats limités. Le PNUD n'a pas encore mis à profit son expérience transnationale, ses observations locales et ses partenariats étroits avec les autorités nationales pour s'engager de manière plus stratégique en faveur de solutions durables et rémunératrices.

56. Alors que les ressources du PNUD ne sont pas suffisantes pour répondre à l'ensemble des défis qui se posent, il n'a pas été conclu de partenariats au stade de l'élaboration des programmes pour les compléter. Le PNUD a obtenu de meilleurs résultats lorsque des partenariats stratégiques appropriés avaient été établis pour adapter ses modèles de programmes aux spécificités nationales ou aux exigences des donateurs ; sans cela, même les modèles de programme solides sont restés des initiatives isolées.

Conclusion n° 5. La contribution du PNUD aux moyens d'existence durables est souvent insuffisante pour produire une différence visible dans de nombreux pays figurant parmi les moins avancés, en raison de l'échelle réduite des activités menées par rapport à l'ampleur des problèmes. En outre, le PNUD n'a pas accordé suffisamment d'attention à la consolidation des activités relatives aux moyens d'existence durables menées à l'échelle locale dans les domaines de l'environnement et de l'adaptation aux changements climatiques. Son approche intégrée en matière de développement durable, qui associe différents éléments de l'action en matière de réduction de la pauvreté, est une stratégie bien pensée, mais doit encore être pleinement mise en pratique.

57. Le PNUD est de plus en plus conscient qu'il est essentiel d'adopter des programmes tenant compte des dimensions interdépendantes du développement durable, mais cela ne s'est pas encore traduit dans l'élaboration des programmes relatifs aux pays les moins avancés, qui devraient notamment inclure des mesures spécifiques visant à exploiter les synergies entre les domaines complémentaires de l'action en matière de réduction de la pauvreté. Trois ans après le début de la mise en œuvre des objectifs de développement durable, les initiatives relevant des divers volets du secteur d'activité relatif à l'adoption de modes de développement durable demeurent fragmentées. Le PNUD n'a pas tiré parti de l'atout particulier que constitue le fait d'avoir des programmes simultanés et complémentaires en matière de croissance inclusive et de moyens d'existence durables pour mieux se positionner et éclairer les politiques nationales ou les autres initiatives de donateurs importants. Les approches cloisonnées compromettent la contribution du PNUD à l'élaboration des politiques et réduisent son influence sur les décideurs. L'accent mis sur les

interconnexions et les éléments transformateurs des solutions types dans le Plan stratégique pour la période 2018-2021 vise à remédier à ce problème. Toutefois, les bureaux de pays ont besoin de modèles de programmes concrets qui leur permettraient de tirer parti des synergies entre les différents domaines d'intervention.

Conclusion n° 6. On constate souvent un écart énorme entre les objectifs de politique générale du PNUD, d'une part, et les programmes et ressources effectifs, d'autre part. Le manque de sélectivité dans les programmes pouvant être financés par les ressources ordinaires, la mobilisation insuffisante des ressources pour combler les déficits de financement et l'insuffisance des partenariats stratégiques ont amoindri la contribution du PNUD. La connaissance spécialisée du domaine est essentielle pour attirer des ressources autres que les ressources de base pour les programmes, mais le PNUD n'a pas encore choisi les domaines dans lesquels il lui fallait renforcer ses compétences techniques.

58. Étant donné l'ampleur de son mandat, le PNUD déploie des programmes dans plusieurs domaines liés à la réduction de la pauvreté, qui sont tributaires d'un financement adéquat et régulier. Les ressources ordinaires actuelles ne lui permettent pas d'exécuter correctement ces programmes. Bien que le PNUD ait fourni un appui dans un certain nombre de domaines, ses efforts n'ont pas été très efficaces, du fait que ses initiatives sont dispersées et qu'il mène des activités rudimentaires au lieu de chercher une solution globale aux facteurs structurels de la pauvreté.

59. Pour arriver à des solutions durables, il est essentiel d'identifier les nouveaux domaines dans lesquels le PNUD peut être bien placé pour appuyer les efforts nationaux. Maintenant que le PNUD a recensé des grands domaines d'intervention, il doit mettre au point des solutions réfléchies en matière de création de revenus et de moyens d'existence durables qui puissent être adaptées à la situation de chaque pays. En répondant aux besoins et aux priorités de chaque pays d'une manière générique, le PNUD montre par inadvertance son manque de concentration et de spécialisation. Cette démarche généraliste compromet son efficacité et son image de meneur de la réflexion. Le repositionnement du PNUD dans son Plan stratégique pour la période 2018-2021, visant à relever les défis structurels de la réduction de la pauvreté et à apporter des solutions porteuses de changement, est une occasion de renforcer le rôle de l'organisation au niveau national et de réorganiser ses capacités techniques.

Conclusion n° 7. Les ressources investies au titre de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes ont été considérablement réduites, ce qui pourrait nuire à l'efficacité des contributions du PNUD en faveur de l'égalité des sexes dans le cadre de la réduction de la pauvreté et du développement durable dans les pays les moins avancés, en particulier en Afrique.

60. Au fil des ans, le PNUD a exprimé son intention de renforcer l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans ses stratégies et la planification de ses programmes, mais peine à concrétiser cet objectif. Sa double stratégie combinant initiatives ciblées et généralisation d'une perspective antisexiste dans l'ensemble des domaines d'activité, bien qu'importante, reste insuffisamment financée. Dans les pays les moins avancés, l'accent mis en pratique sur l'intégration de l'égalité des sexes dans tous les domaines d'activité n'a pas abouti à la prise en compte de cette problématique dans l'élaboration des programmes. Le fait que les bénéficiaires des programmes du PNUD comptent des femmes est souvent considéré comme synonyme de contribution à l'égalité des sexes. Compte tenu de la gravité des problèmes auxquels les femmes sont confrontées dans les pays les moins avancés en termes d'emploi et de revenus, il faudrait s'attacher à promouvoir l'élaboration de programmes nationaux leur faisant une juste place et s'attaquant aux obstacles qu'elles rencontrent dans leurs activités productives et sur le marché du travail.

Conclusion n° 8. L'appui du PNUD concernant le reclassement des pays les moins avancés est généralement de type réactif et fondé sur des demandes spécifiques. Compte tenu de la hiérarchisation inégale des questions de développement liées au reclassement, les besoins en matière de sensibilisation et d'appui aux politiques sont considérables, en particulier en ce qui concerne les aspects non économiques.

61. Le PNUD a aidé les pays les moins avancés à lutter contre la pauvreté, contribuant ainsi aux efforts que ceux-ci déployaient pour sortir de cette catégorie, et fourni un appui technique aux services du Secrétariat de l'ONU chargés de les aider à passer au statut de pays à revenu intermédiaire. Néanmoins, il devrait s'efforcer de jouer un rôle plus structuré dans l'appui à la transition sans heurt et durable des pays les moins avancés vers le statut de pays à revenu intermédiaire. Il n'est pas certain que le PNUD ait su mettre à profit ses programmes de pays pour fournir un appui stratégique propre à accélérer la sortie de la catégorie des pays les moins avancés. Alors que cette procédure devient de plus en plus rapide, des efforts s'imposent en matière d'appui aux politiques et de sensibilisation, en particulier en ce qui concerne les aspects non économiques du reclassement.

62. Les pays en passe d'être reclassés ou venant de l'être ont des besoins particuliers qui doivent faire l'objet d'une attention accrue dans les programmes de pays. La perte d'accès préférentiel au marché doit être compensée par une amélioration et une diversification concurrentielles des secteurs et par le maintien de la trajectoire de croissance sans le bénéfice de préférences commerciales. Les pays reclassés ont besoin qu'on les aide à renforcer leurs capacités productives en matière de création d'emplois et de moyens d'existence et à mobiliser des ressources suffisantes pour compenser le fait qu'ils n'ont plus accès à un financement à taux réduit.

V. Recommandations

63. Les recommandations présentées ici sont conformes à la vision et aux attentes énoncées dans le Plan stratégique du PNUD pour 2018-2021.

Recommandation n° 1. Le PNUD devrait envisager de mener une action plus cohérente sur un ensemble de questions subsidiaires liées à la réduction de la pauvreté. Tout en proposant différents types d'appui, le PNUD devrait, dans ses programmes de pays, faire une distinction entre les services répondant à une demande et l'exécution des activités de programmes, en mettant suffisamment l'accent sur cette dernière.

64. Aux niveaux institutionnel et national, le PNUD a contribué au fil des ans à toute une série de projets de réduction de la pauvreté, agissant sur différents domaines et répondant à des modalités diverses ; certains manquaient de cohérence en termes d'établissement des priorités et de participation. Dans les pays les moins avancés, les programmes de pays devraient encourager une plus grande participation aux initiatives de réduction de la pauvreté en définissant des objectifs plus réalistes à moyen et long terme pour une croissance et des emplois inclusifs. Le PNUD devrait entreprendre une analyse des domaines devant faire l'objet d'une action prioritaire à moyen et long terme. Les bureaux de pays devraient mettre l'accent sur une participation plus concrète à l'exécution des programmes, avec un potentiel d'expansion.

65. À l'avenir, le PNUD devrait préciser ses priorités dans les pays les moins avancés et ébaucher des solutions spécifiques en faveur des pauvres, en particulier en Afrique où les progrès en matière de réduction de la pauvreté ont été les plus lents. Dans les années à venir, étant donné que la plupart des pays les moins avancés se

trouveront en Afrique, le PNUD devra définir soigneusement les priorités de ses programmes concernant les questions majeures relatives à la croissance inclusive et aux moyens d'existence durables.

Recommandation n° 2. Le PNUD devrait mieux définir, à l'intention de ses interlocuteurs gouvernementaux, les domaines dans lesquels il a l'intention de fournir un appui technique solide aux fins de la réduction de la pauvreté et préciser quels sont les outils et les solutions de fond qu'il peut mettre en œuvre pour générer des revenus et des moyens d'existence durables.

66. La solution type relative à la pauvreté et l'accent mis sur les dimensions interdépendantes donnent une impulsion plus que nécessaire en faveur de la programmation intégrée. Toutefois, la réduction de la pauvreté est un domaine d'activité vaste et complexe, et le PNUD doit être plus précis quant aux solutions transversales qu'il peut apporter, en particulier celles qui sont propres aux pays les moins avancés. Les bureaux de pays ont besoin de solutions types complètes, concrètes et simplifiées, que les gouvernements puissent approuver et mettre en œuvre.

67. Dans des domaines d'activité tels que les entreprises et les marchés ouverts à tous, le financement privé et les investissements à impact, qui permettent une transformation structurelle de la création de revenus et d'emplois, le PNUD doit conserver ses compétences techniques en interne. Il devrait accélérer son action dans ces domaines pour renforcer son rôle et sa contribution à la réduction de la pauvreté.

Recommandation n° 3. Le PNUD devrait jouer un rôle de chef de file mondial dans l'élaboration et l'utilisation d'indices multidimensionnels de pauvreté.

68. Le PNUD a créé plusieurs indices relatifs au développement humain, aux inégalités et à la pauvreté multidimensionnelle. Des efforts devraient être faits pour renforcer encore les travaux sur ces indices aux niveaux mondial et national, compte tenu de leur importance pour ce qui est de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable et d'en rendre compte, et de promouvoir les principes d'égalité et de développement humain, qui sont porteurs de changement. Les statistiques nationales sont un domaine connexe essentiel pour le suivi des objectifs et la communication d'informations y afférentes ; le PNUD devrait envisager de renforcer son action en faveur de l'amélioration des capacités statistiques dans les pays où celles-ci sont jugées insuffisantes, en particulier en Afrique.

69. La publication de rapports nationaux sur le développement humain a diminué. Le PNUD devrait rappeler l'importance de ces rapports en tant qu'outils stratégiques concernant les thèmes essentiels des objectifs de développement durable. Les bureaux de pays devraient recevoir des directives adéquates sur le traitement des thèmes et principes liés aux objectifs.

Recommandation n° 4. Le PNUD devrait renforcer et intensifier son appui au développement du secteur privé et des investissements à impact dans les pays les moins avancés. Compte tenu des contraintes structurelles qui entravent l'exploitation des débouchés commerciaux, il faudrait créer des outils novateurs de financement du secteur privé avec les moyens disponibles et les promouvoir dans les pays les moins avancés.

70. Le PNUD s'est fermement engagé à soutenir le développement du secteur privé et des investissements à impact. Les pays les moins avancés ont besoin d'outils souples et adaptés à leurs objectifs qui leur permettent de tirer les meilleurs résultats des partenariats dans des conditions peu favorables. Le PNUD devrait prendre des mesures concrètes pour adapter ses pratiques éprouvées en matière de développement

du secteur privé et des investissements à impact aux contextes, aux capacités et aux réglementations des pays les moins avancés.

71. Au lieu de s'en tenir à des directives floues, le PNUD devrait concevoir des mesures de développement du secteur privé qui ciblent des lacunes spécifiques en matière de croissance inclusive et d'emploi dans les secteurs qui prédominent dans les pays les moins avancés, tels que l'agriculture et les secteurs connexes. En plus de lancer des plateformes d'intégration à l'échelle nationale, le PNUD devrait utiliser une combinaison d'outils, financiers et non financiers, pour faire participer le secteur privé à la réduction de la pauvreté. Le potentiel du secteur privé doit également être mis à contribution dans les contextes de crise. Des mesures appropriées sont nécessaires pour obtenir des investissements en faveur de la reconstruction et du développement à long terme, afin de créer des moyens d'existence et des emplois durables.

72. Le PNUD devrait s'associer à des intermédiaires financiers qui développent leurs activités dans les domaines qu'il appuie et élaborer une stratégie visant à utiliser son rôle de fédérateur des organismes des Nations Unies au niveau des pays de manière à faciliter les investissements à impact.

Recommandation n° 5. Il faut redoubler d'efforts pour créer des liens entre les programmes du PNUD relatifs aux moyens d'existence durables au niveau local et les politiques de lutte contre la pauvreté en milieu rural dans les pays les moins avancés. Il convient de renforcer les synergies entre les diverses activités relatives aux moyens d'existence durables menées dans le cadre des programmes de pays avec l'appui du Fonds pour l'environnement mondial et du Fonds vert pour le climat, tout en respectant les engagements pris en matière de financement. Le PNUD devrait prendre des mesures pour tirer parti de cet important domaine d'activité afin de mieux éclairer les politiques et programmes gouvernementaux.

73. Le PNUD devrait prendre des mesures appropriées pour créer des synergies entre ses initiatives dans le domaine de l'environnement, afin de mieux éclairer les politiques nationales. Ces initiatives regorgent de possibilités d'amélioration mais sont actuellement sous-utilisées. Le PNUD doit faire un effort supplémentaire dans ce sens et contribuer à l'élaboration de politiques publiques sur les moyens d'existence durables.

Recommandation n° 6. Dans les situations de crise ou d'après-crise, il faut systématiquement chercher à combler le fossé entre l'action humanitaire et l'aide au développement afin de réduire la pauvreté de manière durable. Le PNUD devrait également accorder suffisamment d'attention aux facteurs croisés de vulnérabilité qui contrecarrent les progrès accomplis en matière de réduction de la pauvreté.

74. Pour obtenir des résultats durables en matière de réduction de la pauvreté, le PNUD devrait appliquer systématiquement la Nouvelle façon de travailler dans ses activités d'appui à la relance économique après les conflits afin de réduire les écarts entre l'aide humanitaire et l'aide au développement.

75. De nombreux pays parmi les moins avancés sortant d'un conflit sont fragilisés par des sécheresses, des inondations et d'autres catastrophes naturelles récurrentes, en plus des conflits, d'importantes disparités régionales, de la pauvreté et du sous-développement. Ces facteurs combinés de vulnérabilité dans un contexte de crises multiples et de fragilité doivent être pris en compte dans les programmes de réduction de la pauvreté et d'après-conflit du PNUD.

Recommandation n° 7. Les partenariats mondiaux et nationaux en faveur de la réduction de la pauvreté devraient être une solution stratégique de choix. Le

PNUD devrait étendre ses partenariats prometteurs avec les organismes des Nations Unies et d'autres organismes de développement qui apportent des améliorations concrètes et fonctionnelles à ses programmes de lutte contre la pauvreté dans les pays les moins avancés, en particulier pour élargir les initiatives pilotes menées à l'échelle locale.

76. Dans tous les domaines d'activité du PNUD, il existe des exemples de partenariats avec des organismes des Nations Unies aux niveaux mondial et national, parfois régis par un accord officiel. Toutefois, il y a encore beaucoup à faire pour renforcer les partenariats stratégiques avec les organismes des Nations Unies dans des domaines tels que l'appui à la chaîne de valeur et la sécurité alimentaire. En ce qui concerne les capacités productives et les chaînes de valeur, il est essentiel de travailler avec les partenaires, car si toutes les étapes de la chaîne de valeur (de la production à la commercialisation) ne sont pas couvertes, les résultats en termes de génération de revenus durables seront limités.

77. Le PNUD devrait rechercher activement des partenariats avec des donateurs bilatéraux dans les domaines où il peut compléter leurs mesures de réduction de la pauvreté. De même, autant que possible, le PNUD devrait intensifier ses efforts pour forger des partenariats avec la Banque mondiale et les banques régionales dans des domaines tels que les moyens d'existence durables et l'emploi.

Recommandation n° 8. Le PNUD devrait s'attacher davantage à renforcer les politiques de réduction de la pauvreté tenant compte de la problématique femmes-hommes. L'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans les pays les moins avancés doivent recevoir plus d'attention et de ressources.

78. Compte tenu de l'engagement du PNUD dans des programmes touchant aux principaux domaines de développement, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes devraient être prioritaires, indépendamment des initiatives d'autres institutions spécialisées. Étant donné l'accent mis sur la transversalisation, le PNUD devrait disposer de stratégies sectorielles bien définies pour renforcer les capacités productives et les moyens d'existence des femmes afin de veiller à ce que la question du genre ne soit pas éclipsée par une démarche trop générale.

Recommandation n° 9. Le PNUD devrait prendre des mesures pour améliorer ses programmes en matière d'emploi et d'autonomisation des jeunes.

79. Compte tenu de l'explosion démographique des jeunes dans les pays les moins avancés, le PNUD devrait envisager une démarche plus stratégique pour intégrer les questions relatives à l'emploi des jeunes dans son appui à la réduction de la pauvreté. Dans le cadre des solutions types, il devrait envisager d'aider les pays les moins avancés à aborder cette question de manière globale. L'emploi des jeunes devrait être considéré comme un volet de l'engagement du secteur privé.