



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

Distr. générale  
15 novembre 2010  
Français  
Original : anglais

---

**Première session ordinaire de 2011**

31 janvier-3 février 2011, New York

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**Évaluation**

**Évaluation de la contribution du PNUD  
au renforcement de la gouvernance locale**

**Résumé**

**Table des matières**

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	2
II. Observations . . . . .	4
III. Conclusions . . . . .	11
IV. Recommandations . . . . .	14



## I. Introduction

1. Le nombre de demandes adressées au Programme des Nations Unies pour le développement pour obtenir une assistance aux fins de la réforme de la gouvernance locale augmente rapidement car les pays se rendent de plus en plus compte que ces réformes jouent un rôle crucial en transformant la vie des hommes et des femmes, en particulier dans les couches pauvres de la population, parmi les personnes qui sont victimes de discrimination et dans les communautés défavorisées. Conscient de l'importance croissante des réformes dans le domaine de gouvernance locale, le Conseil d'administration a approuvé, en septembre 2008, la réalisation de la présente évaluation thématique de la contribution du PNUD au renforcement de la gouvernance locale.

2. Du point de vue du développement humain, la promotion de la gouvernance locale revêt une importance intrinsèque en ce sens qu'elle renforce la capacité des populations à participer à la prise des décisions. Elle joue également un rôle important sur le plan pratique du fait de la contribution que son amélioration peut apporter en ce qui concerne la fourniture des services et les conditions de vie. Dans les domaines d'intervention qui constituent la gouvernance démocratique, la réduction de la pauvreté, l'environnement et l'énergie, et la prévention des crises et le relèvement, le PNUD appuie les réformes en matière de gouvernance locale qui ont pour but : a) de créer et d'établir des droits, en particulier en faveur des personnes démunies et les marginalisées, grâce à un renforcement de leur participation à la vie politique et de leur représentation; b) d'améliorer la fourniture de biens et de services pour faire en sorte que les citoyens bénéficient au minimum d'un accès universel, équitable et sans discrimination. La portée de l'évaluation a été limitée à l'examen de ces deux dimensions de l'appui apporté par le PNUD à la réforme de la gouvernance locale.

3. Le PNUD fournit un appui aux processus de gouvernance locale et de décentralisation active depuis près de 30 ans, et de manière particulièrement intensive depuis 2000. Alors que le premier plan de financement pluriannuel (PFP 1) pour 2000-2003 mentionne trois objectifs concernant la gouvernance locale, le second (PFP 2) pour 2004-2007, identifie la gouvernance locale comme étant l'une des sept rubriques (rubrique 2.6), relevant de l'objectif essentiel du « renforcement de la gouvernance démocratique », avec la décentralisation et le « développement urbain et rural ». Le plan stratégique du PNUD (2008-2013) inclut les priorités de la gouvernance locale et, dans sa section 1, met l'accent sur l'importance de la mobilisation civique et de l'utilisation des capacités et des ressources de l'administration locale pour mettre en œuvre des politiques économiques et sociales efficaces qui favorisent le développement humain et assurer la gestion des services publics que les citoyens attendent. Il identifie plusieurs domaines d'action prioritaires appelant l'appui du PNUD, notamment le renforcement des capacités des autorités nationales et locales pour ce qui est de mettre en œuvre des processus de planification faisant appel à la participation, l'évaluation et l'adoption de systèmes efficaces de fourniture des services. Il affirme également la nécessité de rétablir les bases des capacités locales en matière de développement, planification, gestion et règlement des conflits.

4. L'évaluation porte sur les interventions du PNUD dans le domaine de la gouvernance locale et se fonde sur les critères ci-après : a) utilité des résultats, produits et activités du PNUD; b) faculté d'adaptation du PNUD à l'évolution de la

situation et des besoins; c) efficacité avec laquelle le PNUD arrive aux résultats escomptés; d) efficience avec laquelle le PNUD utilise les ressources humaines et financières à sa disposition; e) durabilité des résultats auxquels le PNUD contribue. La mesure dans laquelle la coopération du PNUD à la promotion de la gouvernance locale a affecté le rôle et le statut économique et social des femmes fait également l'objet d'une évaluation, de même que la façon dont le PNUD a réussi à forger des partenariats pour promouvoir la gouvernance locale.

5. L'évaluation est fondée sur une métaanalyse de 37 rapports d'évaluation des résultats obtenus en matière de développement, une analyse de près de 80 évaluations de résultats et de projets ayant un volet gouvernance locale, et une analyse approfondie de descriptifs de programmes de pays et de projets, de rapports sur l'état d'avancement et l'achèvement des projets et de documents de stratégie nationale. En outre, trois types d'analyses ont été effectuées au niveau des pays. Dans le premier cas, il s'agit d'une analyse préliminaire des documents disponibles sur la gouvernance locale dans 50 pays, dont il est ressorti que dans 30 de ces pays, plus de 10 % du budget total des programmes a été consacré à des activités ayant trait à la gouvernance locale durant la période 2004-2007, et que dans les 20 autres, d'après les bureaux régionaux et d'autres sources d'information, d'importantes activités auraient été menées dans ce domaine. Parmi les 50 pays considérés, un sous-groupe de 10 a ensuite été sélectionné de manière aléatoire pour faire l'objet d'un examen plus approfondi, et des entretiens téléphoniques ont été organisés avec du personnel clef du PNUD ou d'autres organismes pour valider les résultats de l'analyse documentaire préliminaire. Enfin, six pays, à savoir la Bolivie, les Comores, le Mali, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Sierra Leone et l'Ukraine, ont été choisis spécifiquement (pour représenter différentes régions, différents niveaux de développement et différents contextes) pour permettre de mieux comprendre la situation sur le terrain en ce qui concerne la réforme de la gouvernance locale. Des entretiens détaillés ont ensuite été menés avec des parties prenantes et des partenaires du PNUD et de l'extérieur pour valider les résultats d'ensemble de l'évaluation.

6. Le PNUD appuie une vaste gamme d'interventions visant à promouvoir la gouvernance locale, notamment les mesures prises par les collectivités locales pour améliorer la fourniture de services et accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, contribuer à l'édification de l'État et à la consolidation de la paix, améliorer la représentation démocratique et assurer la protection à long terme de l'environnement. De nombreuses initiatives sont axées sur les femmes et les populations autochtones, souvent dans les endroits où la gouvernance locale en est encore à ses débuts. L'accent est mis en particulier sur le renforcement du caractère participatif et la responsabilisation des autorités infranationales, afin qu'elles aient les moyens de gérer les possibilités offertes par la décentralisation et le transfert de pouvoirs et les responsabilités qui en découlent. Au niveau infranational, les institutions locales reflètent la grande diversité de l'histoire, de la culture, des capacités, de l'infrastructure, des styles et des pratiques. Compte tenu de cette diversité, le PNUD met l'accent sur l'importance de la gouvernance locale pour améliorer la fourniture des services, afin d'accroître la capacité et les moyens dont disposent les autorités locales pour améliorer l'administration, accroître les revenus et fournir des services de qualité. Il s'emploie à renforcer et à approfondir la représentation démocratique en encourageant les

groupes marginalisés et les dirigeants locaux à promouvoir la responsabilité, l'inclusion et la participation, et la représentation des citoyens.

7. Le PNUD appuie la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement au niveau local. À cette fin, il aide à développer les capacités des autorités locales à formuler, planifier, suivre et appliquer des plans de développement local faisant appel à la participation, en travaillant de concert avec la société civile et d'autres organisations locales. Le PNUD appuie également les efforts visant à inclure les groupes marginalisés et les communautés défavorisées dont les voix trop souvent ne sont pas entendues. Il collabore avec les gouvernements pour établir des statistiques fiables, ventilées par région, sur la pauvreté et les objectifs du Millénaire pour le développement et donne des avis, par exemple, sur la mise au point et l'application de systèmes de transfert budgétaire et de politiques socioéconomiques susceptibles de bénéficier aux régions les plus pauvres. Le PNUD aide les pays à renforcer leur capacité de faire face aux problèmes qui se posent dans le domaine de l'environnement aux niveaux mondial et national et à celui des collectivités où les pauvres sont touchés de façon disproportionnée par la dégradation de l'environnement et l'absence d'accès à des services énergétiques non polluants et abordables. Les activités du PNUD sont axées sur l'amélioration de l'accès à des services énergétiques viables, la gestion efficace des ressources en eau, la gestion durable des terres pour lutter contre la désertification et la dégradation des sols, la conservation et l'utilisation viable de la biodiversité, notamment dans le cadre du programme de microfinancement du Fonds pour l'environnement mondial.

8. En tant qu'organisme coparrainant d'ONUSIDA, le PNUD aide les pays à placer la lutte contre le VIH/sida au centre des stratégies de développement national et de réduction de la pauvreté; à renforcer leurs capacités à mobiliser tous les niveaux du gouvernement et de la société civile, afin que la lutte menée contre l'épidémie soit coordonnée et efficace; et à protéger les droits des personnes qui vivent avec le sida, les femmes et les populations vulnérables. Le PNUD aide les pays à créer un environnement favorable aux droits de l'homme, à promouvoir l'égalité des sexes, à faire face aux vulnérabilités liées au VIH et à répondre aux besoins des femmes et des enfants. Dans les domaines de la prévention des crises et du relèvement, le PNUD aide les pays à s'attaquer aux causes des conflits violents au moyen de programmes de développement qui encouragent la participation, le consensus et la gestion non violente des conflits. Il préconise le redressement rapide grâce au renforcement de la gouvernance après les crises, en facilitant un relèvement rapide au niveau local et en appuyant la planification coordonnée des activités correspondantes. Dans les phases de relèvement après un conflit ou après une catastrophe, le PNUD aide les pays dont les capacités nationales ou locales critiques ont été gravement touchées, en renforçant les fonctions de gouvernance après la crise ou après la catastrophe et en remettant en état les bases nécessaires au développement au niveau local.

## II. Observations

9. **L'appui apporté par le PNUD à la réforme de la gouvernance locale a été extrêmement utile.** Les descriptifs de programme de pays du PNUD, qui comprennent l'appui aux réformes de la gouvernance locale, ont généralement été élaborés en partenariat avec les gouvernements. Cela a permis à la fois d'assurer que

ceux qui ont la maîtrise du processus et que les objectifs des programmes sont alignés sur les priorités nationales et les plans nationaux de développement et de réduction de la pauvreté. L'harmonisation avec les priorités nationales a en outre été garantie par le processus du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, dans lequel le PNUD joue un rôle actif et central, et qui fournit un cadre stratégique de coopération pour les activités de l'ensemble des organismes des Nations Unies. Au-delà de leur intérêt plus large du point de vue des programmes, les activités du PNUD ont fréquemment été utiles pour faire face à des préoccupations spécifiques en matière de développement, tant au niveau politique qu'au niveau opérationnel, en ce qui concerne le renforcement de la représentation démocratique et de la participation ainsi que de la fourniture de services.

**10. Le PNUD a répondu de manière concrète aux gouvernements en offrant un appui à la réforme de la gouvernance locale; dans la mesure toutefois où cet appui était déterminé par la demande, l'approche adoptée n'a pas toujours été une approche stratégique.** Le PNUD a souvent répondu de manière concrète à des demandes spécifiques émanant de gouvernements en formulant des projets ou des programmes à l'appui de la gouvernance locale. Au Bhoutan, par exemple, le PNUD a facilité le passage à une monarchie constitutionnelle démocratique en répondant régulièrement aux demandes du Gouvernement royal du Bhoutan. Il n'a cependant pas toujours agi suffisamment de sa propre initiative, en partie en raison de l'absence, dans de nombreux cas, d'un plan stratégique à long terme ou d'une feuille de route élaborée (en consultation avec les gouvernements et des parties prenantes non étatiques) pour l'appui qui lui était demandé en matière de renforcement de la gouvernance locale. En dépit de l'absence fréquente de tels plans, le PNUD a été en mesure dans de nombreux cas, de faire face rapidement et efficacement à l'évolution de la situation ou à des situations nouvelles, comme dans le cas de la Géorgie où le programme de réforme a évolué rapidement, ou de répondre aux demandes de pays concernant la fourniture d'un appui aux autorités locales et aux collectivités locales, en mettant en place des bureaux régionaux, comme au Pérou, ou des bureaux de zone, comme en Ouzbékistan.

**11. L'absence de cadre unifié en matière de gouvernance locale et de notes d'orientation fondées sur l'expérience cumulée acquise par le PNUD dans des contextes politiques différents a eu pour effet de limiter sa capacité de répondre de manière adéquate aux besoins dans le domaine du renforcement de la gouvernance locale.** Bon nombre des termes communément utilisés dans le contexte de la gouvernance locale – administration locale, autorités locales, autorités infranationales, développement local, développement économique local, développement humain local – ont été interprétés différemment par différentes personnes, au sein du PNUD et en dehors. De manière analogue, la dynamique des processus de décentralisation et de gouvernance locale n'a pas toujours été bien comprise. En l'absence de cadre unifié et de compréhension commune, le PNUD n'a pas pu exploiter pleinement son avantage relatif potentiel. L'intérêt du rôle joué par le PNUD a encore été réduit par le fait qu'il n'a pas élaboré de produits adéquats axés sur le savoir et faisant la synthèse de l'expérience qu'il avait acquise en matière de renforcement de la gouvernance locale dans différents contextes à l'intention des décideurs et des praticiens au niveau des gouvernements et des collectivités.

**12. L'appui apporté par le PNUD à la gouvernance locale a effectivement créé des droits grâce au renforcement de la représentation démocratique et a**

**contribué à l'amélioration de la fourniture de services.** Dans de nombreux cas, l'appui du PNUD a effectivement apporté de nombreux bénéfices. Dans de nombreux pays, le PNUD a aidé à renforcer les capacités de l'État et des acteurs non étatiques, à autonomiser les collectivités locales, à donner une voix et des possibilités de représentation aux groupes défavorisés sur le plan social, à renforcer la confiance entre le gouvernement et la population, à promouvoir le dialogue concernant la gouvernance locale, à améliorer la fourniture des services et à élaborer différents modèles de contribution de la communauté, de financement et de participation. Plusieurs de ses interventions visant à inclure les populations autochtones et les groupes marginalisés ont été efficaces, de même que ses activités visant à étendre l'appui à la gouvernance locale dans les situations de relèvement après un conflit et de prévention des conflits.

**13. Dans plusieurs pays, le PNUD a réussi à promouvoir les questions relatives à l'égalité des sexes dans le domaine de la gouvernance locale, mais aucun effort stratégique n'a été fait pour les y intégrer systématiquement.** Dans un certain nombre de pays, le PNUD s'est employé à promouvoir les questions relatives à l'égalité des sexes dans la gouvernance locale mais aucune analyse systématique des interventions en matière de gouvernance locale n'a été effectuée de ce point de vue. Le fait que l'autonomisation des femmes signifie plus que leur participation aux processus électoraux a été reconnu, mais il n'a pas été établi, pour la plupart des initiatives en matière de gouvernance locale, d'indicateurs appropriés permettant d'évaluer l'amélioration des relations entre les sexes et l'égalité des avantages dont bénéficient les femmes et les hommes. De manière analogue, les femmes ont bénéficié d'initiatives visant à renforcer les capacités, mais il n'a pas été recueilli de données adéquates permettant de déterminer si elles ont profité ou non des formations qui leur ont été offertes et de la prise de conscience accrue de leurs droits.

**14. Les projets de réforme de la gouvernance locale bénéficiant de l'appui du PNUD ont parfois été novateurs et pu être transposés à plus grande échelle; dans d'autres cas cependant, les initiatives du PNUD en sont restées au stade de projets spécialisés à profil élevé, d'initiatives pilotes ou d'initiatives localisées ponctuelles et n'ont pas apporté une contribution plus large au développement.** Plusieurs initiatives de réforme de la gouvernance locale bénéficiant de l'appui du PNUD ont été jugées novatrices et ont été transposées à plus grande échelle, notamment au Cambodge, au Mozambique et au Népal. Toutefois, il est aussi arrivé que des initiatives concernant la gouvernance locale soient mises en place comme des projets spécialisés à profil élevé, à l'initiative d'une ou de plusieurs personnes au sein du PNUD, d'experts de l'extérieur ou de fonctionnaires gouvernementaux et d'hommes politiques. Ces projets n'ont pas été transposés à plus grande échelle en partie parce qu'ils tendaient à être coûteux et que les pays n'en avaient pas véritablement la maîtrise. D'autres interventions en sont restées au stade de projets pilotes ou de projets ponctuels de démonstration quand elles n'ont pas fait l'objet de campagnes adéquates de relations publiques et que les parties prenantes ne se sont pas investies au cours des stades de la conception, de la planification et de l'exécution des projets; elles ne cadraient pas non plus nécessairement avec les efforts plus vastes de réforme des cadres juridique et politique de l'administration publique, ou les efforts de mobilisation des ressources et de gestion. De plus, le PNUD a eu tendance à considérer ses interventions en matière de gouvernance locale comme une fin plutôt que comme un moyen. En Équateur, par exemple, le

programme du PNUD et d'ONU-Habitat visant à renforcer les capacités institutionnelles pour la gestion du développement urbain en établissant un lien entre les cartes topographiques et le registre cadastral a apporté une « contribution importante » en créant une certitude en ce qui concerne les propriétés foncières, en légalisant les biens dans les zones urbaines et en contribuant à l'accroissement des recettes municipales tirées des impôts fonciers. Il est cependant impossible de savoir si ce programme a permis d'accroître les investissements sociaux, de réduire la pauvreté urbaine et d'améliorer la fourniture de services aux couches pauvres de la population. De manière générale, l'accent qu'il a mis sur les activités, le processus et les produits, en l'absence d'une vision d'ensemble et d'une stratégie à long terme, a conduit le PNUD à souvent perdre de vue les êtres humains en cause et le développement humain.

**15. Les facteurs liés à un contexte particulier ont joué un rôle critique dans l'efficacité des initiatives concernant la gouvernance locale.** La stabilité locale, la dynamique des partis politiques, la présence et l'engagement d'acteurs non étatiques, le degré de maîtrise locale, la confiance du public dans les institutions locales et l'accès de la population aux autorités locales et à d'autres institutions figurent parmi les principaux facteurs liés à un contexte particulier qui ont eu un effet direct sur les projets de gouvernance locale. L'efficacité a été favorisée par l'appui résolu des dirigeants politiques et la mise en place de mesures d'incitation appropriées pour encourager le gouvernement central et les autorités provinciales à décentraliser les pouvoirs en faveur des autorités locales. Les interventions visant à améliorer la fourniture de services ont été plus efficaces dans les cas où le PNUD a fourni un appui simultanément au renforcement des capacités, à l'amélioration des possibilités d'accès des usagers des services et à la promotion d'activités de sensibilisation et d'information, et quand les réformes en matière de gouvernance locale bénéficiaient de l'appui de cadres politiques et législatifs solides ainsi que de ressources financières et humaines fournis par le gouvernement. Dans les situations de conflit, les facteurs exerçant une influence positive sur les résultats comprennent la présence d'une infrastructure de paix solide, constituée par des réseaux, des communautés et des ressources humaines très qualifiées en vue de la consolidation de la paix, l'engagement stratégique par le PNUD de divers groupes de population, organismes gouvernementaux et services de l'administration locale, l'existence d'accords de paix et la participation active de la société civile.

**16. Les lacunes du cadre de résultats élaboré par le PNUD ont été un facteur commun qui a affecté la transparence des initiatives de gouvernance locale.** Pour de nombreux projets de gouvernance locale bénéficiant de l'appui du PNUD, il n'y avait pas d'énoncé clair des résultats assorti d'indicateurs connexes et d'indicateurs de progrès. L'énoncé des réalisations était fréquemment trop général et trop vague ou n'était pas utilisable ou mesurable. Les indicateurs de réalisations et de produits n'étaient pas clairs et n'étaient pas fondés sur des points de référence et des objectifs précis. Ces lacunes, associées à un suivi insuffisant, ont entravé l'évaluation systématique de l'impact de l'activité du PNUD et de sa contribution au renforcement de la gouvernance locale.

**17. Bien que le PNUD ait fourni des biens et des services conformément aux procédures administratives, l'efficacité de son appui aux initiatives concernant la gouvernance locale a été compromise par la lourdeur des procédures d'achat, l'insuffisance de sa présence sur le terrain et la rapidité de la gestion des projets.** La transparence des procédures du PNUD pour l'exécution des projets –

dans les cas où l'appui du PNUD était limité à l'administration de fonds ou à la gestion des achats et où le PNUD a participé (plus) activement à la programmation – a ajouté à la crédibilité du PNUD sur le terrain. De manière générale, ses partenaires pour l'exécution des projets ont reconnu que ses procédures et processus étaient « plutôt agiles et souples » par rapport à celles des gouvernements. Simultanément, ils se sont souvent plaints de la lenteur de ses procédures, en particulier celles liées aux achats, qui entraînait des retards et compromettait l'aptitude du PNUD à atteindre les résultats voulus. Dans certains cas, le décalage entre les ressources disponibles et les besoins au titre du programme – par exemple, quand les bureaux de pays ont trop dispersé leurs ressources pour exécuter un programme de pays ambitieux – a compromis l'efficacité des opérations. Il est aussi arrivé trop souvent que le PNUD soit absent au niveau local et que son personnel, sollicité à l'excès, ait eu des difficultés à traiter avec les autorités locales. De plus, le PNUD n'a pas toujours eu les moyens de mettre en œuvre les interventions robustes et professionnelles nécessaires pour régler les problèmes complexes et profondément enracinés des administrations locales. Enfin, l'absence de flexibilité qui l'a empêché d'adapter les projets à l'évolution de la situation et l'absence de synergie entre projets analogues à l'intérieur d'un pays et entre groupes thématiques ont également limité son efficacité.

**18. L'attention insuffisante accordée à des éléments clefs de la conception, de la promotion et de l'exécution des initiatives du PNUD a contribué à en réduire la viabilité à long terme.** Les initiatives du PNUD en ce qui concerne la gouvernance locale ont été plus viables quand il a simultanément fait porter ses efforts sur les cadres législatifs de la décentralisation, encouragé la création de partenariats efficaces avec le gouvernement, les associations locales et les collectivités et élaboré des techniques et des méthodes appropriées susceptibles d'être transposées. D'un autre côté, plusieurs facteurs ont compromis la viabilité à long terme de ses initiatives. Une analyse insuffisante des risques (risques sur les plans politique, administratif et social, corruption, etc.), l'insuffisance des activités d'information visant à promouvoir une large maîtrise locale des projets, l'insuffisance des liens entre les niveaux local et national et l'imposition de délais irréalistes ont empêché l'adoption de projets pouvant être transposés à l'échelle du pays. La viabilité à long terme des projets a été compromise quand leurs incidences financières n'ont pas été pleinement prises en compte, et que de ce fait, les efforts de renforcement des capacités déployés au sein du gouvernement et entre acteurs non étatiques n'ont pas été suffisants. Le transfert limité des connaissances internes en matière de gouvernance locale entre diverses unités au sein du PNUD et entre le PNUD et ses partenaires a aggravé ce problème. En outre, le retrait de fonds et de personnel à la fin de projets ainsi que le taux de renouvellement élevé du personnel, aussi bien au sein des gouvernements (à tous les niveaux), qu'au sein des organisations non gouvernementales partenaires et du PNUD lui-même, ont également compromis la durabilité de ses initiatives.

**19. Il s'est avéré particulièrement difficile d'assurer la durabilité des initiatives de gouvernance locale dans les situations de conflit.** L'instabilité politique dans les situations de conflit, les situations d'urgence et les phases de relèvement a compromis la durabilité des initiatives. Le renforcement de l'environnement politique pour la consolidation de la paix a souvent nécessité des efforts pour faire face aux problèmes clefs du conflit, tels que l'extraction des ressources naturelles, la répartition équitable des ressources, l'injustice, et la



marginalisation des secteurs défavorisés. Au niveau national, les efforts visant à rétablir la paix et à favoriser le développement n'ont pas pu prendre racine quand les réformes de la gouvernance locale n'ont pas été accompagnées par l'allocation de ressources suffisantes; au niveau local, la fourniture de services, le renforcement des capacités pour la paix, et le renforcement de la confiance entre groupes et secteurs, ne se sont pas toujours poursuivis de manière continue. La durabilité a également été entravée par la faiblesse de l'environnement pour la consolidation de la paix au niveau national, l'inachèvement des négociations de paix avec les groupes rebelles, des épisodes de conflit armé qui ont fait perdre des acquis de paix sur le terrain, et les changements de direction chez les partenaires suite à des élections, des nominations politiques et des changements institutionnels qui entraînent des retards ou des ajustements dans l'exécution des programmes.

**20. Le PNUD a établi de bonnes relations de travail avec les gouvernements au niveau central pour ce qui a trait à la gouvernance locale, mais il a moins bien réussi à établir des liens solides avec les ministères sectoriels et les administrations locales, ce qui a compromis la contribution qu'il aurait pu apporter.** Les liens établis avec les gouvernements au niveau central sont particulièrement forts, car ils sont fondés sur une longue tradition de coopération dans de nombreux pays. Si l'étroitesse des liens du PNUD avec le gouvernement a la plupart du temps été considérée comme un avantage, elle a, dans certains cas, eu un effet négatif sur son image, en particulier aux yeux des acteurs non étatiques. Le PNUD n'a pas toujours tiré le meilleur parti possible du fait qu'il était proche du gouvernement pour promouvoir la cause de la gouvernance locale, en particulier auprès de ministères sectoriels autres que ceux qui s'occupent directement de la question. Ainsi, le problème de l'énergie n'a pratiquement pas été examiné dans le contexte de la décentralisation et des politiques sectorielles de plusieurs pays de la catégorie des pays les moins avancés et des pays de l'Afrique subsaharienne dans lesquels le PNUD a travaillé. Le PNUD n'a pas non plus tiré parti des liens qu'il aurait pu mettre en place avec d'autres organismes des Nations Unies pour promouvoir la décentralisation et la gouvernance locale au sein de différents ministères. Bien que des améliorations aient été enregistrées suite à l'effort déployé pour assurer l'unité d'action, les modalités de financement conjoint et de programmation commune dans le domaine de la gouvernance locale en sont toujours à la phase expérimentale. Bien que les bureaux de pays aient testé différentes modalités pour améliorer l'efficacité des opérations aux niveaux infranational et local, le PNUD n'a pas réussi à élaborer de modalités appropriées au niveau des provinces, des districts et des collectivités.

**21. Le PNUD n'a pas joué un rôle assez dynamique pour promouvoir la coopération avec la société civile, ce qui a entravé les efforts visant à renforcer la gouvernance locale.** Le nombre des partenariats avec la société civile a été important, les niveaux de participation ont varié, et les partenariats ont souvent été solides. Le PNUD a facilité les échanges d'idées et de données d'expérience, aidé à instaurer la confiance entre gouvernements et collectivités et contribué à renforcer la légitimité des gouvernements aux yeux des acteurs non étatiques. Son appui a joué un rôle particulièrement important dans les pays touchés par les conflits, où il a aidé à remettre en état des infrastructures et à en construire de nouvelles ou à instaurer des liens entre différents niveaux de l'administration et la société civile. D'un autre côté, il n'a pas encore mis en place de mécanismes efficaces de partenariat avec les acteurs non étatiques. La plupart des bureaux de pays n'ont pas

de stratégie à long terme ni de plan pour promouvoir la coopération des organisations de la société civile, et les efforts visant à améliorer la prestation de services en aval ont été plus importants que ceux touchant la participation politique en amont. Ceci a limité l'impact que les réformes en matière de gouvernance locale auraient pu avoir sur le renforcement du développement humain.

**22. La collaboration entre le PNUD et d'autres partenaires de développement en vue du renforcement des initiatives de gouvernance locale a été bonne et le PNUD a souvent joué un rôle de premier plan dans l'appui à la coordination entre les donateurs; d'un autre côté, il a manqué maintes occasions de mieux intégrer les efforts déployés par les partenaires.** Le rôle joué par le PNUD vis-à-vis d'autres donateurs et partenaires de développement a varié d'un pays à l'autre. Dans certains cas, le PNUD a aidé les gouvernements à assurer la coordination de l'aide. Dans de nombreux pays, il a coopéré avec d'autres organismes des Nations Unies comme le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation mondiale de la Santé et le Fonds des Nations Unies pour la population, pour promouvoir la réforme de la gouvernance locale. Comme il est souvent le premier à lancer des activités à l'appui de la gouvernance locale, le PNUD joue un rôle naturel de direction et dans de nombreux pays, il a contribué à mobiliser d'autres donateurs et a aidé les gouvernements à coordonner l'aide des donateurs et à mettre en commun ses ressources. Au Cambodge, par exemple, le PNUD a établi des partenariats avec des organismes des Nations Unies, des banques multilatérales de développement, des donateurs bilatéraux et des organisations non gouvernementales internationales. Bien que le rôle joué par le PNUD en matière de coordination ait souvent été apprécié, cela ne signifie pas nécessairement que ses initiatives aux niveaux infranational et local ont toujours été bien coordonnées ou intégrées dans d'autres projets ou activités financées par d'autres organismes, voire même bien intégrées à l'action à ses propres activités à d'autres niveaux.

**23. La coopération entre le PNUD et le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) sur les questions de gouvernance locale dans les pays les moins avancés a donné de bons résultats; néanmoins, l'absence de définition claire de leurs rôles et responsabilités respectifs a été un facteur d'inefficacité.** Les programmes stratégiques et cadres de résultats du PNUD et du FENU ont été intégrés au Plan stratégique. En collaboration, les deux organismes ont réussi à exploiter leurs connaissances spécialisées et ressources respectives à l'appui de la réforme de la gouvernance locale en particulier du fait qu'ils sont perçus comme étant des partenaires neutres et qu'ils jouissent depuis longtemps de la confiance des gouvernements. Au niveau des pays, le dossier de projets du FENU en matière de gouvernance locale a de manière générale été bien aligné sur celui du PNUD et intégré à ce dernier. Dans certains cas, cependant, le FENU et le PNUD n'ont pas réussi à tirer le meilleur parti possible d'occasions qui leur étaient offertes d'appuyer la gouvernance locale. Ceci tenait principalement au fait que leurs rôles et responsabilités respectifs n'avaient pas été définis clairement et n'étaient pas bien compris ni communiqués efficacement. D'autres lacunes ont également été relevées. L'absence de plans stratégiques élaborés en commun pour promouvoir la gouvernance locale au niveau des pays (sur la base d'une évaluation de leur histoire et de leur situation politique, de la présence et du rôle d'autres donateurs appuyant la gouvernance locale et des risques), le manque d'intérêt pour les activités d'information et de sensibilisation (tant au sein de l'ONU qu'à l'extérieur),

l'attention insuffisante portée à l'analyse, à la constitution de dossiers et à la diffusion des leçons tirées de l'expérience ont limité l'impact des actions entreprises sur le renforcement des capacités et la durabilité des résultats. De manière générale, le FENU et le PNUD ont agi en étroite coopération au niveau des pays, sur la base d'une bonne compréhension de leurs avantages relatifs et de leur intérêt mutuel. Mais cela n'a pas été nécessairement le cas à d'autres niveaux de l'organisation.

**24. Il existe divers exemples de partenariats efficaces entre le PNUD et UNIFEM dans le domaine de la gouvernance locale; il s'agit néanmoins toujours de partenariats opportunistes et mal définis et non de partenariats stratégiques.** En raison du caractère complémentaire de l'appui offert par le PNUD et le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), les deux organisations ont travaillé côte à côte dans de nombreux pays et, dans certains cas, comme à la Barbade et dans le cadre de l'Organisation des États des Caraïbes orientales, ont participé à des initiatives conjointes qui ont été couronnées de succès. En dépit de cette proximité au niveau local, il ne s'agissait généralement pas d'une coopération stratégique ou bien définie. Au niveau du siège de ces organismes, la coopération entre le PNUD et UNIFEM a été décevante. À l'occasion, la concurrence entre le PNUD et UNIFEM pour l'accès à des ressources limitées et la confusion régnant tant parmi le personnel que chez les parties prenantes, au sujet de la répartition des tâches entre ces deux organismes, ont été responsables de cette situation.

**25. Le PNUD et le Programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) ont collaboré étroitement à l'exécution d'initiatives en matière de gouvernance locale, encore que les avantages du volontariat n'apparaissent pas clairement et restent controversés au PNUD.** Le PNUD et le Programme des Volontaires des Nations Unies ont une longue tradition de coopération dans le domaine de la gouvernance locale. Les activités menées au titre du Programme des Volontaires des Nations Unies et celles du PNUD dans ce domaine se recoupent largement. Toutefois, si le Programme des Volontaires des Nations Unies fait partie du PNUD, la promotion du volontariat ne figure pas dans son cadre de résultats stratégiques. Il y a d'autres lacunes dans les arrangements de travail entre le PNUD et le Programme des VNU, et les projets ont été affectés par l'absence de clarté et de compréhension commune de leurs rôles et de leurs responsabilités respectifs. Dans le cadre de certains projets, les VNU ne savaient pas très bien de qui ils relevaient sur le plan hiérarchique. D'autres projets ont souffert de l'insuffisance de l'engagement et de la participation du PNUD.

### III. Conclusions

#### Conclusion 1

**Le PNUD n'a pas tiré pleinement parti de l'avantage relatif dont il dispose pour renforcer la gouvernance locale**

26. Le cadre analytique du développement humain et de la sécurité humaine ainsi que des droits de l'homme que le PNUD a élaboré et défendu (en appelant l'attention sur le renforcement des capacités des populations) lui donne un net avantage pour ce qui est de la promotion et de la défense de la pratique de la gouvernance locale et constitue un contexte puissant pour les réformes dans ce domaine. Pourtant, le PNUD n'a pas toujours utilisé le développement humain

comme cadre d'organisation de ses activités en vue du renforcement et de l'évaluation des résultats des initiatives en matière de gouvernance locale. Ces perspectives n'ont pas non plus été systématiquement intégrées dans les efforts visant à promouvoir la réforme de la gouvernance locale.

27. En dépit de sa crédibilité et de la confiance dont il jouit auprès des gouvernements, le PNUD n'a pas essayé systématiquement d'engager le dialogue avec l'ensemble des ministères qui sont ses partenaires pour promouvoir plus largement la pratique de la gouvernance locale. Dans la plupart des cas, il n'a eu des contacts qu'avec le ministère chargé de ce domaine particulier.

28. Bien que pratiquement tous les bureaux ou services chargés de programmes s'occupent de questions ayant trait à la gouvernance locale, le PNUD n'a pas réussi à mettre en place des systèmes permettant d'améliorer la communication et les échanges d'idées et de données d'expérience entre ses divers bureaux et services qui en relèvent. En conséquence, l'intégration du concept de gouvernance locale dans la pratique a été inégale, limitée et insuffisante. Il en est allé ainsi en particulier au siège, où le travail des différents bureaux et des services qui en relèvent reste compartementalisé.

### **Conclusion 2**

**La contribution du PNUD a été limitée par l'absence de compréhension commune et l'insuffisance des orientations données par le siège en ce qui concerne le renforcement de la gouvernance locale**

29. L'absence de cohérence et de communauté de vues au sein du PNUD sur ce qui constitue la gouvernance locale a posé des problèmes. L'usage de termes tels que développement local, développement économique local, développement territorial local, développement régional, développement humain local et développement local durable, ainsi qu'administration locale, autorités infranationales et autorités locales, reste très ambigu. De manière analogue, alors que la décentralisation et la gouvernance locale constituent des processus différents, la dynamique de ces deux processus n'a pas toujours été pleinement comprise. Les outils et les notes d'information disponibles sont d'un secours limité en ce qui concerne quelques sujets, mais n'offrent pas un cadre général pour l'examen des questions de gouvernance locale.

### **Conclusion 3**

**Les résultats de l'appui fourni par le PNUD en matière de gouvernance locale ont été inégaux. Certaines initiatives ont eu un impact important à l'échelon national, tandis que d'autres sont restées ponctuelles et isolées au lieu d'être systématiques et stratégiques**

30. Les bureaux du PNUD ont donné maints exemples d'initiatives d'appui à la gouvernance locale qui se sont avérées novatrices et efficaces et ont profité à un grand nombre de collectivités locales. Dans certains cas, des projets pilotes ont été transposés à l'échelle du pays et le rôle de chef de file joué par le PNUD a été largement reconnu. Parallèlement, il y a eu des projets dont l'impact est resté très limité pour diverses raisons. Souvent, le PNUD n'a pas fait le nécessaire pour assurer la maîtrise nationale (et non pas uniquement la maîtrise par le gouvernement) des réformes de l'administration locale. L'impact limité de ces projets a eu pour cause l'absence, dans les pays bénéficiant d'un appui du PNUD

aux fins de la réforme de la gouvernance locale, d'un plan stratégique et d'une vision concernant l'engagement constructif des gouvernements et des acteurs non étatiques. Même lorsqu'un tel plan et une telle vision existaient, des défauts au niveau de la conception du projet, l'investissement limité des gouvernements dans leur exécution, l'absence de communication, l'insuffisance des ressources pour la transposition des initiatives sur une plus grande échelle et l'insuffisance des capacités aussi bien au sein du PNUD qu'en dehors, ont limité l'impact des réformes dans ce domaine.

#### **Conclusion 4**

**Le PNUD n'a pas prêté une attention suffisante à la création de droits pour les hommes et pour les femmes, en particulier dans les secteurs pauvres et marginalisés de la population, afin d'assurer une réponse efficace des autorités infranationales aux demandes des collectivités, et à l'adoption de mesures pour encourager la participation d'acteurs non étatiques**

31. L'objectif des initiatives de gouvernance locale était d'améliorer la vie des pauvres, en particulier des groupes marginalisés, des groupes faisant l'objet d'une discrimination sociale et des groupes défavorisés de la société. La nécessité de mettre l'accent sur les femmes et les hommes et leur bien-être – ce qui constitue l'essence même de l'approche du développement humain – a souvent été ignorée par le PNUD, dont les efforts étaient axés sur les activités, les processus et les objectifs des projets. De ce fait le PNUD, dans le cadre de ses initiatives de renforcement de la gouvernance locale, a fréquemment évité de se concentrer explicitement sur l'amélioration de la représentation des groupes pauvres et marginalisés et sur leur autonomisation ou sur l'amélioration de la prestation de services aux groupes défavorisés. En outre, le PNUD n'a pas encore cristallisé les leçons tirées de ses diverses expériences ni mis au point de modalités efficaces d'appui et de partenariat avec les autorités infranationales et les acteurs non étatiques. De manière analogue, il n'a pas apporté un appui résolu aux acteurs non étatiques en encourageant la mise en place des cadres juridiques et réglementaires nécessaires, en renforçant leur capacité et en créant des réseaux d'organisations non gouvernementales nationales et infranationales afin d'accroître leur contribution au renforcement de la gouvernance locale. De ce fait, il n'a pas été possible d'exploiter pleinement leur potentiel de coopération pour promouvoir l'autonomisation des groupes pauvres et défavorisés et améliorer la transparence de la prestation des services en corrigeant les déséquilibres et les inefficacités dans l'allocation des ressources.

#### **Conclusion 5**

**Le PNUD n'a pas réussi à exploiter les connaissances approfondies concernant la gouvernance locale qui sont disponibles au sein de l'organisation pour améliorer la programmation**

32. Peu d'institutions qui s'occupent de questions de gouvernance locale ont la riche expérience dont le PNUD dispose sur le terrain. En dépit de l'avantage qui découle du fait qu'il exerce des activités dans plus de 150 pays et dans des contextes extrêmement différents, le PNUD n'a pas réussi à se poser comme étant un organisme de partage des savoirs, où les données tirées de l'expérience des cadres supérieurs sont systématiquement saisies, analysées, organisées, distillées en savoir collectif et partagées au sein de l'organisation et avec des entités de l'extérieur. Les

bureaux de pays n'ont pas réussi à tirer parti efficacement de la riche expérience du PNUD, que ce soit par l'intermédiaire des centres de service régionaux ou du siège. Les communications entre les différents bureaux et autres services chargés de programmes et à l'intérieur de ceux-ci ont également été limitées. Bien que pratiquement tous les bureaux et services chargés de programmes aient eu à traiter de questions de gouvernance locale, les différents bureaux (en particulier le Bureau des politiques de développement, le Bureau de la prévention des crises et du relèvement et le Bureau des partenariats) ont appliqué chacun des approches différentes, n'ont guère coopéré et ont eu peu de contacts les uns avec les autres. La plupart des groupes et divisions semblent avoir travaillé isolément, à l'abri de leurs cloisons, sans utiliser la gouvernance locale comme plate-forme commune pour mener une action concertée et engager une réflexion stratégique. Aucun système permettant de diffuser les connaissances acquises et de les partager au sein de l'organisation et avec les partenaires extérieurs n'a véritablement été mis en place. Il n'a pas non plus été créé régulièrement et systématiquement de produits de renforcement du savoir portant sur la vaste gamme de sujets qui relèvent de la gouvernance locale. Des réseaux formels et informels ont été créés, mais ils n'ont pas bien été mis au service des cadres supérieurs du PNUD ou des décideurs et des praticiens en dehors de l'organisation. Le fait de ne pas avoir pleinement tiré parti de la base de connaissances à sa disposition a fortement entravé l'efficacité des efforts menés par le PNUD pour renforcer la gouvernance locale.

#### **Conclusion 6**

**L'absence de cadre stratégique de coopération avec les fonds et programmes associés, tant au niveau de l'organisation qu'au niveau des pays, a empêché le PNUD d'obtenir des meilleurs résultats**

33. Les efforts de programmation conjointe et de collaboration n'ont pas débouché sur un partenariat stratégique permettant de faire progresser l'exécution de la mission de chaque organisme sur la base d'une évaluation soigneuse des possibilités offertes, des rôles de chacun et des responsabilités correspondantes. En dépit de la longue tradition de partenariat avec le FENU et le Programme des Volontaires des Nations Unies, les efforts conjoints visant à renforcer la gouvernance locale ont été entravés par l'absence fréquente de partenariats stratégiques, en particulier au niveau des pays. Même lorsque de tels accords existaient, la collaboration s'est souvent limitée à un arrangement de gestion pour l'exécution des projets. Au niveau des projets, l'absence de cadre mutuellement convenu spécifiant le rôle et les responsabilités des partenaires au niveau des pays a réduit l'efficacité des partenariats.

## **IV. Recommandations**

#### **Recommandation 1**

**Le PNUD devrait intégrer plus explicitement et plus efficacement la gouvernance locale dans tous ses domaines d'intervention stratégique en élaborant un cadre cohérent fermement ancré dans la pratique du développement humain**

34. Le PNUD devrait élaborer un cadre unifié permettant d'identifier et de définir les nombreux liens qui existent entre des éléments essentiels de la gouvernance locale et le développement humain. Un tel exercice devrait s'axer sur l'articulation

de théories du changement qui mettent l'accent sur les différents liens entre diverses mesures de réforme de la gouvernance locale et l'élargissement des capacités humaines. Ceci devrait aider le PNUD à dépasser l'horizon des processus et des projets qui favorisent la participation, le développement induit par le marché, la biodiversité etc., pour axer son attention sur des résultats plus tangibles comme l'autonomisation politique, une prise en compte accrue des groupes défavorisés, la transparence et la responsabilité ainsi que la promotion de moyens d'existence durables pour les populations pauvres, la paix et la sécurité et la prévention des conflits.

35. Un tel cadre global pour la gouvernance locale devrait être fondé sur les enseignements tirés de l'expérience riche et variée que le PNUD a acquise dans ce domaine. Lors de son élaboration, il faudra garder à l'esprit qu'une approche passe-partout risque de diluer son utilité, faire obstacle à la maîtrise locale et compromettre la durabilité des réformes dans le domaine de la gouvernance locale. Les notes d'orientation doivent être mises à jour et révisées sur la base de la riche expérience et des vastes connaissances du PNUD dans ce domaine, et de nouvelles notes doivent être élaborées pour tenir compte des aspects différents de la gouvernance locale et de la décentralisation dans différents contextes.

### **Recommandation 2**

**Lors de l'élaboration de nouvelles initiatives pilotes en matière de gouvernance locale, le PNUD devrait veiller plus rigoureusement à ce qu'elles puissent être élargies et le soient effectivement, pour améliorer l'élaboration des politiques et des programmes**

36. Le PNUD devrait s'investir davantage dans l'élaboration des initiatives pilotes pour assurer leur succès. Ceci suppose qu'au début, il procède à une analyse approfondie des problèmes et encourage la participation du gouvernement central, des autorités infranationales et des collectivités locales, ainsi que d'acteurs non étatiques et d'autres partenaires de développement, afin de définir le potentiel de succès de l'initiative envisagée. Cette approche facilitera la mise au point de mécanismes permettant d'étendre son application et d'assurer la durabilité des avantages qu'elle apporte. Elle suppose la création de cadres de planification rigoureux, assortis d'indicateurs, de points de référence et de cibles bien définis, et nécessite un suivi et une évaluation périodiques, en particulier des effets non recherchés, et la participation de toutes les parties prenantes, afin qu'il soit possible de tirer des leçons de l'expérience au fur et à mesure de l'exécution du projet. Enfin, il faudrait définir clairement et appliquer des stratégies de sortie, et recueillir des données sur les enseignements tirés dans la mesure où la transposition du projet sur une plus grande échelle sera dans la plupart des cas conduite par les autorités nationales avec l'appui d'autres partenaires.

### **Recommandation 3**

**Le PNUD devrait s'employer plus activement à recueillir, codifier, analyser, distiller et diffuser systématiquement les données sur les enseignements tirés de sa vaste expérience en matière de gouvernance locale**

37. Le PNUD doit créer plus systématiquement des produits de renforcement du savoir en se fondant sur les enseignements tirés de sa vaste expérience en matière de gouvernance locale dans des contextes variés et difficiles. Les vastes connaissances

qu'il a accumulées dans ce domaine devraient être codifiées, organisées et analysées de manière appropriée. Une fois ces données rassemblées et ces analyses effectuées, des mécanismes efficaces devraient être mis en place pour permettre aux bureaux et aux cadres du PNUD et d'organismes extérieurs de les exploiter de manière efficace et systématique.

#### **Recommandation 4**

##### **Le PNUD devrait renforcer ses partenariats avec les fonds et programmes qui lui sont associés afin d'accroître l'efficacité de ses initiatives en matière de gouvernance locale**

38. Le PNUD devrait prendre des mesures pour renforcer et rationaliser encore plus les mécanismes existants pour renforcer la gouvernance locale en partenariat avec les fonds et programmes qui lui sont associés. Pour améliorer l'efficacité de leur partenariat au niveau des pays, le PNUD et le FENU devraient élaborer conjointement un plan stratégique à long terme en matière de gouvernance locale qui corresponde aux plans et priorités des pays en matière de développement et y soit intégré. Ceci aiderait à faire face de manière plus systématique aux lacunes existantes en matière de renforcement des capacités et de mobilisation des ressources, qui compromettent la mobilité à long terme des initiatives. Une meilleure compréhension du rôle et des responsabilités respectives du PNUD et du FENU et une amélioration de la communication entre ces deux organismes contribueraient à réduire les insuffisances des opérations. Les deux organismes devraient s'efforcer d'améliorer les fonctions de communication et de sensibilisation, tant à l'intérieur du système des Nations Unies qu'à l'extérieur.

39. Le partenariat entre le PNUD et le Programme des Volontaires des Nations Unies au niveau des pays devrait aller au-delà de la collaboration au titre de projets et constituer un partenariat plus stratégique, fondé sur une vision partagée à long terme du renforcement de la gouvernance locale. Le PNUD doit s'engager de manière plus explicite vis-à-vis des mandats du Programme des Volontaires des Nations Unies, et ne pas considérer le partenariat uniquement comme un arrangement de gestion. En d'autres termes, il devrait s'engager à agir en partenariat avec les Volontaires des Nations Unies, et intégrer le volontariat dans ses propres activités en raison des nombreux avantages qu'une telle intégration apporte aux populations, tout en s'assurant que le déploiement de Volontaires contribue à la formation de capacités locales de manière durable.