



**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
10 juillet 2012
Français
Original : anglais

Deuxième session ordinaire de 2012
4-10 septembre 2012, New York
Point 11 de l'ordre du jour provisoire
Arrangements en matière de programmation

**Arrangements en matière de programmation
pour 2014-2017**

Résumé

Les arrangements du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en matière de programmation jouent un grand rôle dans le cadre de l'action menée par l'organisation pour obtenir des résultats dans le domaine du développement. Ils constituent un mode de financement essentiel en offrant un dispositif d'allocation des ressources de programme ordinaires pour la mise en œuvre des programmes de pays approuvés par le Conseil d'administration, eux-mêmes la traduction des besoins individuels des pays dans le cadre des priorités du plan stratégique. Le premier examen des arrangements en matière de programmation (DP/2010/5) a évoqué les préoccupations qui existent en ce qui concerne l'accroissement de la marge de manœuvre et de la capacité d'adaptation du PNUD pour répondre aux besoins d'un ensemble de pays de programme en évolution constante et rencontrant diverses difficultés en matière de développement.

Suite à la décision 2010/3 relative au premier examen, un deuxième examen a été effectué (DP/2012/3), dans lequel le PNUD convient qu'il est nécessaire, d'un point de vue stratégique, d'envisager autant que possible la programmation dans l'optique de son mode de fonctionnement et des trois initiatives concomitantes qui influent sur le cadre de programmation et y sont intrinsèquement liées : le nouveau plan stratégique, le budget intégré et le programme de réformes institutionnelles.

Dans la décision 2012/1 relative au deuxième examen, le Conseil d'administration a avalisé les hypothèses fondamentales concernant la prévisibilité et la progressivité des ressources ordinaires de niveau 1 (MCARB-1), ainsi que la présence du PNUD. Alors que le PNUD, lors de nombreuses consultations bilatérales et régionales, s'est attaché principalement à préciser les critères et modalités d'attribution des ressources au titre des MCARB-1, le présent document examine en détail les grands domaines suivants :



- a) Les principes qui sous-tendent la présence stratégique du PNUD à l'échelle mondiale;
- b) Les informations relatives aux rubriques de programmation autres que les MCARB de niveaux 1, 2 et 3;
- c) L'établissement d'un fonds de réserve et la rédaction de rapports à ce sujet;
- d) L'inclusion éventuelle du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) dans les arrangements de programmation; et
- e) Les critères ainsi que les modalités d'attribution des ressources de type MCARB-1.

Les éléments d'un projet de décision sont également proposés.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Généralités	3
II. Informations complémentaires et propositions	5
III. La voie à suivre	17
Tableaux	
1. Analyse comparative des modèles d'allocation des ressources de base de niveau 1 (paramètres de référence, paramètres de référence réaménagée et IDH)	14
2. Modèles d'allocation des MCARB-1 se situant dans les fourchettes approuvées par le Conseil d'administration	15
Annexe	
Analyse comparative des modèles d'allocation des ressources de base de niveau 1, par option de sélection des pays	18

I. Généralités

Rôle stratégique et contexte

1. Les arrangements en matière de programmation jouent un grand rôle dans le cadre de l'action menée par le PNUD pour obtenir des résultats dans le domaine du développement. Ce sont eux qui déterminent l'allocation des ressources de programme ordinaires à l'appui des programmes de pays approuvés par le Conseil d'administration, eux-mêmes la traduction des besoins individuels des pays qui s'inscrivent dans les priorités du plan stratégique. Le premier examen des arrangements en matière de programmation (DP/2010/5) a recensé les sujets de préoccupation découlant de la nécessité pour le PNUD de faire preuve d'une plus grande souplesse et capacité d'adaptation afin de répondre aux besoins d'un ensemble de pays de programme en évolution constante et rencontrant diverses difficultés en matière de développement.

2. En réponse à la décision 2010/3 portant sur le premier examen des arrangements en matière de programmation, un deuxième examen a été réalisé (DP/2012/3). Le PNUD a mis en avant la nécessité d'examiner les dispositions en matière de programmation d'un point de vue stratégique qui tienne compte autant que possible des trois initiatives concomitantes qui influent sur le cadre de programmation et y sont intrinsèquement liées : le nouveau plan stratégique, le budget intégré et le programme de réformes institutionnelles. Le nouveau plan stratégique définira la vision stratégique, les orientations de fond et les priorités institutionnelles pour l'avenir, qui serviront de base pour les prochaines activités de programmation. Le budget intégré traduira une amélioration de la transparence et du fusionnement budgétaires des dispositions en matière de programmation et du budget institutionnel, ainsi que de l'harmonisation et de la comparabilité avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Il regroupera dans un seul cadre budgétaire et de planification les considérations intéressant la planification et l'allocation des ressources, qui sont actuellement traitées dans deux cadres distincts, à savoir celui des arrangements en matière de programmation et celui du budget institutionnel. Le programme de réformes institutionnelles imprimera au PNUD une nouvelle dynamique au service de la mise en œuvre du plan stratégique, actuellement dans sa dernière phase, et de celui qui suivra. Il aura des répercussions sur la gamme et les types de services que le PNUD proposera à l'avenir, ainsi que sur les modèles de prestation qu'il devra adopter.

3. Le deuxième examen des arrangements en matière de programmation a été axé sur certains points essentiels : la présence stratégique à l'échelle mondiale; les critères et modalités d'attribution des MCARB-1 (montants ciblés pour l'allocation des ressources de base de niveau 1); la constitution de ressources pour un fonds de réserve; et l'étape suivante de la rationalisation des arrangements en matière de programmation, en phase avec l'adoption d'un budget intégré.

4. En réponse au deuxième examen, le Conseil d'administration a entériné, dans la décision 2012/1, trois hypothèses fondamentales. Premièrement, la nouvelle méthode de calcul des MCARB-1 doit continuer à inclure un paramètre de prévisibilité afin que la transition de la période de programmation en cours (2008-2013) à la suivante (2014-2017) se fasse sans heurt. Deuxièmement, dans la nouvelle méthode de calcul des MCARB-1, les fourchettes de pourcentage des

divers types de ressources affectées devront rester les mêmes que dans le cadre de programmation 2008-2013 : les pays à faible revenu continueront à recevoir entre 85 % et 91 % des ressources, les pays à revenu intermédiaire entre 9 % et 15 %, et les pays les moins avancés (PMA, qui se situent à la fois parmi les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire), au moins 60 %. Troisièmement, la présence du PNUD doit tenir compte des besoins différenciés des pays en matière de développement pour apporter une réponse efficace et rationnelle aux priorités nationales de développement.

5. Dans la décision 2012/1, le PNUD a également été prié de présenter des considérations plus détaillées sur les domaines étudiés dans le deuxième rapport d'examen (DP/2012/3) à la deuxième session ordinaire de septembre 2012.

6. Conformément à la décision 2012/1, le PNUD s'est employé avant tout à apporter des précisions sur les conditions à remplir pour bénéficier des ressources de base de niveau 1 et les quatre modèles d'allocation de ces ressources, ainsi que sur la sélection plus restreinte qui en résulte. De nombreuses consultations bilatérales et régionales ont eu lieu avec les États Membres, et deux notes officielles ont rendu compte de ces échanges et ont été présentées lors des rencontres informelles d'avril et mai 2012.

Principes et modalités d'allocation des ressources

7. Le deuxième examen (DP/2012/3) a mis en relief trois principes importants et corrélés sur lesquels repose le mandat du PNUD : prévisibilité, universalité et progressivité. Par prévisibilité, on entend la garantie de disposer régulièrement et en quantité suffisante de ressources qui constituent l'assise financière indispensable pour que le PNUD puisse affirmer son caractère multilatéral et universel. Le principe d'universalité est la garantie que tous les pays qui remplissent les conditions voulues peuvent bénéficier des ressources que le PNUD alloue au développement et des activités qu'il mène dans ce domaine. Le principe de progressivité veut que la majeure partie des ressources ordinaires affectées aux activités menées dans les pays de programme soit réservée aux pays à faible revenu et aux pays les moins avancés.

8. La prévisibilité et la disponibilité de ressources ordinaires adéquates, ainsi que la flexibilité de leur allocation sont des conditions préalables indispensables pour que le PNUD soit en mesure de répondre de manière appropriée aux besoins évolutifs des pays de programme en établissant des priorités et en allouant des ressources suffisantes là où elles sont le plus nécessaires, le tout dans une optique stratégique. Toutes les analyses effectuées jusqu'à présent ont pris pour base le montant de 700 millions de dollars consacré au programme annuel et approuvé par la décision 2007/33 du Conseil d'administration afin d'assurer la transparence et la comparabilité. Ce montant annuel sera révisé ultérieurement en fonction des nouvelles prévisions concernant les contributions volontaires. À titre d'exemple, en raison de la pénurie de ressources actuelles, les prévisions prudentes établies par le PNUD quant aux ressources ordinaires le conduisent à réduire de 700 à 600 millions de dollars sa base de ressources ordinaires destinées aux programmes pour 2011, puis à 570 millions de dollars pour 2012 et 2013. Si la situation actuelle ne s'inverse pas, de nouvelles réductions pourraient intervenir en 2014 et au-delà.

9. La décision 2012/1 a « réaffirmé les principes d'admissibilité de tous les pays bénéficiaires sur la base des caractéristiques fondamentales des activités

opérationnelles du système des Nations Unies, et de la capacité de répondre aux besoins de tous les pays bénéficiaires conformément à leurs propres politiques et priorités en matière de développement; et, dans ce contexte, souligné les principes qui sous-tendent les activités du Programme des Nations Unies pour le développement, à savoir, entre autres, la progressivité, l'impartialité, la transparence et la prévisibilité des courants de ressources à destination de tous les pays bénéficiaires, comme il ressort de la décision 2007/33 ».

II. Informations complémentaires et propositions

10. En application de la décision 2012/3, les cinq domaines qui seront étudiés plus particulièrement sont les suivants :

- a) Les principes qui sous-tendent la présence stratégique du PNUD à l'échelle mondiale;
- b) Les informations issues des examens et évaluations, relatives aux rubriques de programmation autres que les MCARB de niveaux 1, 2 et 3;
- c) La création d'un fonds de réserve destiné à améliorer l'aptitude du PNUD à répondre à des demandes urgentes et imprévues émanant de pays de programme, à des difficultés émergentes qui revêtent une priorité élevée, mais aussi à des situations qui ouvrent des perspectives stratégiques d'activités relatives aux programmes.
- d) Les effets d'une éventuelle inclusion du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) dans les arrangements de programmation; et
- e) Le cadre des MCARB-1, comprenant les critères d'admissibilité et les modalités d'attribution de ces ressources.

A. Présence stratégique à l'échelle mondiale : principes

11. Dans la décision 2012/1, le Conseil d'administration reconnaît le bien-fondé de l'hypothèse primordiale selon laquelle la présence du PNUD doit être déterminée par les besoins différenciés des pays en matière de développement, plutôt que par l'application d'une démarche uniforme à tous les pays, si l'on souhaite répondre judicieusement et efficacement aux priorités nationales de développement. Il importe de noter que la présence du PNUD se justifie par son double mandat et en est la condition. En tant qu'organisme chargé du développement dans le système des Nations Unies, il encourage l'efficacité et les activités au titre des programmes dans ses domaines d'intervention, et en tant que responsable de la fonction de coordonnateur résident, il plaide en faveur de la coordination des activités de développement des Nations Unies.

12. Le PNUD se préoccupe de l'importante question de la présence stratégique à l'échelle mondiale dans le cadre du nouveau plan stratégique, du budget intégré et du programme de réformes institutionnelles. Ceci est mis en évidence par la relation essentielle entre la présence du PNUD par l'entremise de programmes et la définition de modes de prestations de services qui puissent amplifier l'impact des modèles de présence physique souples, rationnels et efficaces dans les quatre grandes catégories du système harmonisé de classifications des coûts approuvé dans

la décision 2010/32 qui vise à garantir la réussite des programmes financés par le PNUD : un développement qui englobe les activités de programmes et leur efficacité; la coordination des initiatives de développement des Nations Unies; la gestion; et les activités entreprises à des fins spéciales.

13. Le PNUD n'ignore pas que pour être viable à long terme, son modèle de prestation de services doit être amélioré en termes d'efficacité organisationnelle et de qualité opérationnelle. C'est pourquoi il évalue en amont les modèles de prestation de services qui peuvent permettre d'assurer de manière utile, judicieuse et durable une présence physique et l'exécution des programmes. Les critères d'admission et les modèles d'allocation des MCARB-1 dont il est question dans la section E ci-dessous ont une incidence sur les programmes. La question de la présence physique est une composante centrale du programme de réformes institutionnelles et sera examinée dans la perspective du budget intégré à partir de 2014, budget qui sera présenté au Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire en septembre 2013.

14. La présence stratégique du PNUD à l'échelle mondiale se fonde sur ces principes :

a) Une plus grande réactivité organisationnelle et souplesse sont requises pour mieux répondre aux besoins accrus que doit satisfaire le PNUD en raison de son double mandat en tant qu'organisme des Nations Unies responsable du développement et de la fonction de coordonnateur résident;

b) Une approche différenciée du point de vue de la présence physique s'impose pour garantir une configuration optimale des services du PNUD à l'appui des objectifs des pays de programme;

c) La planification stratégique, la gestion, la fidélisation et le déploiement des ressources humaines doivent faire l'objet d'une démarche sélective afin de refléter les impératifs en matière d'organisation de façon à répondre aux divers besoins des différents pays de programme;

d) Il est souhaitable d'équilibrer les ressources ordinaires et les autres ressources car elles jouent un rôle décisif et complémentaire dans le financement de la présence stratégique du PNUD à l'échelle mondiale, notamment les ressources ordinaires qui ont un rôle unique comme le montre le paragraphe 8.

B. Rubriques des programmes autres que les MCARB : examens et évaluations

15. Dans sa décision 2012/1, le Conseil d'administration a demandé des informations sur les rubriques des programmes qui n'entrent pas dans le cadre des MCARB-1, 2 et 3. Ces rubriques font l'objet d'examens périodiques et d'évaluations. Les évaluations indépendantes sont effectuées par le Bureau de l'évaluation du PNUD, par le biais d'un programme de travail qui tient compte du Conseil d'administration et a été approuvé par lui dans les domaines particuliers pour lesquels des renseignements ont été demandés à propos des résultats obtenus, des enseignements tirés et des recommandations émises pour progresser. À cet effet, la décision 2011/16 entérine le programme de travail proposé pour 2012, qui figure dans le rapport annuel de 2011 sur l'évaluation (DP/2011/24) et qui met l'accent sur le projet d'évaluation de l'efficacité du plan stratégique.

16. Le programme de travail de 2012 du Bureau de l'évaluation comprend une évaluation de tous les programmes régionaux, du Programme mondial, et du programme de coopération Sud-Sud. Ces évaluations seront présentées au Conseil d'administration en 2013. Une évaluation de la prise en compte systématique de la parité des sexes est prévue pour 2013. À l'heure actuelle, aucune autre évaluation n'est prévue en 2012 ou 2013 pour ce qui est des rubriques des programmes autres que les MCARB.

C. Création d'un fonds de réserve

17. L'allocation des ressources du programme ordinaires aux pays de programme se fait grâce à l'application de la technique des montants ciblés, qui permet de répartir les ressources de base¹ (MCARB). Ce système comporte trois niveaux : les MCARB-1 et MCARB-2 sont étroitement corrélés et les ressources en question sont fusionnées; les MCARB-3 sont attribuées de façon distincte. La décision d'allouer les ressources de base de niveau 1 (MCARB-1) est prise à l'échelon central; les conditions requises pour en bénéficier et les modalités d'attribution approuvées par le Conseil d'administration doivent être respectées. Les ressources de base de niveau 2 (MCARB-2) sont allouées en fonction de la demande et visent principalement à renforcer la capacité nationale à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. D'un point de vue technique, on considère que les MCARB-1 et les MCARB-2 sont interchangeableables.

18. Le PNUD entend renforcer la réactivité du système des MCARB en créant un fonds de réserve. Ce fonds permettra d'améliorer l'aptitude du PNUD à répondre à des demandes urgentes et imprévues émanant de pays de programme, à des difficultés émergentes qui ont un caractère prioritaire, mais aussi à des situations qui ouvrent des perspectives stratégiques d'activités relatives aux programmes.

19. Le fonds de réserve constituera une « cagnotte » composée de ressources de base, réservée aux situations dans lesquelles l'actuel système des MCARB ne permet pas aisément d'apporter une réponse rapide aux demandes pressantes et imprévues, aux difficultés nouvelles et aux possibilités d'activités stratégiques. Il sera différent des ressources de type MCARB-1/MCARB-2, qui sont attribuées aux pays sur examen du programme de pays pluriannuel, et des ressources de type MCARB-3, qui sont attribuées dans le but de répondre avec célérité et souplesse aux besoins en matière de développement des pays touchés par un conflit ou une catastrophe naturelle.

20. Les allocations provenant du fonds de réserve seront, si nécessaire, mises à disposition des pays de programme, et ne seront pas fixées au préalable pour les quatre années de programmation. Elles seront destinées aux programmes des pays. De plus, pour garantir une pleine transparence quant à l'usage de ces fonds, le PNUD fera rapport sur le fonds de réserve dans le cadre de ses rapports officiels annuels sur les résultats obtenus.

¹ Le terme « base » utilisé dans ce contexte se réfère aux ressources ordinaires.

D. Éventuelle inclusion du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) dans les arrangements de programmation

21. Dans sa décision 2007/34, le Conseil d'administration a demandé, à titre exceptionnel, au PNUD de fournir au FENU une somme non renouvelable de 6 millions de dollars pour les activités de programmes de 2008, et de redoubler d'efforts pour collaborer avec le FENU en soutenant les programmes conjoints au niveau des pays, des régions et du monde.

22. Ensuite, dans la décision 2010/3, le Conseil d'administration a prié le PNUD de présenter des propositions dans le cadre de la programmation en vue de créer une allocation spéciale destinée à financer directement les activités du FENU relatives aux programmes. Tout dernièrement, par sa décision 2012/1, le Conseil d'administration a décidé d'envisager la possibilité d'inclure le FENU dans le dispositif de programmation, en tenant compte des priorités du plan stratégique 2014-2017 et des informations supplémentaires communiquées sur les aspects financiers et juridiques de ce projet.

23. Le modèle d'activité du FENU conjugue les investissements, l'assistance technique et la sensibilisation. Les investissements sont au cœur des interventions du FENU et sont proposés sous forme de subventions, de prêts et de garanties. Ces investissements s'articulent avec un solide renforcement des capacités et des services consultatifs de politique générale en amont visant à favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de plans d'action nationaux à la fois dans le domaine du financement du développement local et du financement ouvert à tous.

24. Une nouvelle rubrique dédiée exclusivement aux activités des programmes du FENU permettrait de renforcer le partenariat stratégique PNUD-FENU et la complémentarité entre les deux organismes. Elle contribuerait aussi à une meilleure intégration des activités relatives au financement du développement local et au financement accessible à tous dans la programmation commune par pays des Nations Unies, facilitant ainsi les modalités de programmation conjointes.

25. Le PNUD a déjà puisé dans ses ressources ordinaires pour soutenir des activités institutionnelles et des programmes du FENU, ce qui exclut donc toute incidence sur le plan juridique. L'incidence financière de la nouvelle rubrique de programmation sera traitée dans le budget intégré pour 2014 et les années suivantes, qui sera présenté au Conseil d'administration lors de sa deuxième session ordinaire en 2013.

E. La cadre du dispositif des MCARB-1

26. Le montant ciblé pour l'allocation des ressources de base de niveau 1 (MCARB-1) représente la part annuelle des ressources du programme ordinaires que l'on envisage d'allouer à un pays de programme pendant la période couverte par le cadre de programmation. Ce montant est alloué à l'échelon central, en fonction des conditions d'attribution approuvées par le Conseil d'administration.

Conditions à remplir

27. Les critères d'attribution du MCARB-1 déterminent à quel stade – après le franchissement d'un seuil déterminé au préalable – les pays de programme accèdent

au statut de pays contributeurs nets (PCN) et ne remplissent donc plus les conditions voulues pour bénéficier des ressources de base de niveau 1. Dans le document DP/2012/3, les trois options récapitulées ci-après ont été présentées :

a) Sélection en fonction du revenu en vigueur actuellement, sur la base du revenu national brut (RNB) : les pays dont le RNB par habitant en 2009 est inférieur à 6 500 dollars peuvent prétendre à des fonds au titre des MCARB-1;

b) Sélection en fonction de critères mixtes, sur la base du RNB : les pays dont le RNB par habitant en 2009 est inférieur à 12 195 dollars peuvent bénéficier des MCARB-1; et

c) Sélection en fonction de l'indice de développement humain (IDH) : les pays dont l'IDH en 2010 se situe en-dessous du niveau « très élevé » peuvent prétendre à des ressources de type MCARB-1.

28. Au cours des débats de la première session ordinaire de février 2012 et des consultations ultérieures, il a été unanimement admis que la sélection en fonction de l'indice de développement humain n'était guère applicable. En effet, cette méthode fondée sur les quartiles concerne principalement des pays développés classés dans le quartile « très élevé », ce qui est une façon indirecte de désigner les PCN. Aussi, le reste de ce document porte essentiellement sur les options Sélection en fonction du revenu sur la base du RNB et Sélection en fonction de critères mixtes résultant d'un processus consultatif.

29. Pour trouver un compromis entre les préoccupations concernant la transition en douceur des pays situés entre les catégories des pays à faible revenu, des pays à revenu intermédiaire et des pays contributeurs nets, et à l'intérieur de ces catégories, de la période de programmation actuelle (2008-2013) à la prochaine (2014-2017), et la nécessité d'adapter le cadre des MCARB-1 à l'évolution du RNB, en particulier dans le cas du reclassement dans la catégorie PCN, le PNUD compte présenter un dispositif dans le cadre des options reposant sur le revenu établi sur la base du RNB et sur les critères mixtes, qui comporterait les deux volets suivants :

a) *Atténuation des effets des variations, dans chaque pays, du RNB par habitant d'une période de programmation à la suivante, grâce au calcul de la moyenne sur plusieurs années en lieu et place d'une seule année de référence.* À la méthode de calcul du RNB par habitant sur une seule année, utilisée actuellement pour les options fondées sur les paramètres de référence et les paramètres de référence avec réaménagement, se substituerait le calcul de la moyenne sur plusieurs années. Le calcul de la moyenne sur trois ans a donné lieu à des discussions avec les membres du Conseil d'administration, lesquels y étaient favorables dans l'ensemble². Ce document fait apparaître le calcul sur trois ans, mais sur la base des données concernant le RNB par habitant de 2009 et 2010 puisque les données de 2011 ne sont pas encore disponibles.

b) *Mise en place d'un système d'actualisation biennale pour mieux répondre aux évolutions nouvelles.* Pour la période 2014-2015, où le calcul de la moyenne sera établi sur trois ans, le RNB moyen par habitant sera obtenu en faisant la moyenne des années 2009 à 2011. Pour la période 2016-2017, il sera calculé à partir des années 2011-2013. Cela devrait permettre d'accroître la réactivité face aux

² Il convient de noter que certains membres du Conseil d'administration préféraient une méthode de calcul de la moyenne sur quatre ans.

fluctuations du RNB par habitant. Ce mécanisme est décrit en détail dans les paragraphes 55 et 56.

30. Le Conseil d'administration a fait savoir, lors des consultations informelles, qu'il souscrivait en règle générale à l'instauration de cette formule de calcul du RNB en établissant la moyenne sur plusieurs années au lieu d'une seule année de référence, combinée avec une mise à jour des informations biennale.

Modèles d'allocation des MCARB-1

31. L'application des critères d'attribution permet de déterminer les ressources de ce type qu'il convient de verser aux pays de programme bénéficiaires. Ces critères s'appliqueront à tous les pays sélectionnés pour recevoir les MCARB-1 en fonction des deux options décrites ci-dessus. Les quatre modèles d'allocation des ressources de base de niveau 1 présentés dans le document DP/2012/3 sont rappelés ici.

Modèle des paramètres de référence

32. Ce modèle préserve le statu quo, puisqu'il s'appuie sur deux paramètres, le RNB par habitant (méthode Atlas) et les données démographiques, tout au long de la période de programmation. L'actuel système de pondération de ces paramètres, explicité dans les paragraphes 40 et 41, continuerait d'être appliqué.

Modèle des paramètres de référence réaménagée

33. Ce modèle s'apparente à celui des paramètres de référence dans la mesure où il utilise le RNB par habitant (méthode Atlas de la Banque mondiale) et les informations sur la population tout au long de la période couverte par le cadre de programmation. Par ailleurs, il apporte plusieurs améliorations techniques, parmi lesquelles le remplacement de l'ancien système de pondération appliqué actuellement à la démographie et au RNB par des formules mathématiques simples, similaires à celles qu'utilisent l'UNICEF et l'Organisation mondiale de la Santé.

34. Le modèle des paramètres de référence réaménagée est considéré comme techniquement au point et en adéquation avec la méthode de calcul actuelle. Cependant, il ne résout pas la difficulté fondamentale posée par l'amélioration des paramètres de base afin de mieux révéler les aspects multidimensionnels de la pauvreté.

Modèle de l'indice de développement humain (IDH)

35. Un axe fondamental de la problématique du développement humain est la reconnaissance de cette réalité : la pauvreté est un défi aux dimensions multiples et celle qui se mesure à l'aune du revenu n'est qu'une de ces dimensions. Le Rapport sur le développement humain a constamment insisté sur la nécessité de cesser de s'en remettre exclusivement au revenu et à la croissance économique en guise d'instruments de mesure définitifs du bien-être. La méthode de l'IDH, en revanche, considère certes ces deux paramètres comme des vecteurs de progrès importants, mais elle prend aussi en compte deux autres dimensions essentielles du bien-être d'un individu : l'éducation et la santé.

36. Le modèle de l'IDH constitue une réponse au défi fondamental qui consiste à améliorer les paramètres de base de façon à mieux refléter les aspects multidimensionnels de la pauvreté. Il prend pour référence les valeurs de l'IDH pour

une année donnée et les applique à l'ensemble de la période couverte par le cadre de programmation. Cette option a été conçue d'après les données sur l'IDH publiées dans le *Rapport sur le développement humain de 2011* et les mêmes données démographiques que celles utilisées dans les modèles des paramètres de référence et des paramètres de référence réaménagée. Elle fait appel aux mêmes formules mathématiques simples que la méthode des paramètres de référence réaménagée.

37. S'il subsiste encore un certain nombre de difficultés en ce qui concerne la disponibilité des données IDH, il a néanmoins été possible d'y parer de façon satisfaisante et transparente dans l'analyse qui figure dans ce document, en consultation avec le Bureau du Rapport sur le développement humain, grâce à l'utilisation de sources de données de substitution, et les valeurs IDH estimatives ont été calculées au moyen de techniques de régression.

Modèle de la parité de pouvoir d'achat (PPA)

38. Le modèle PPA remplace le paramètre du RNB par habitant par le RNB par habitant calculé en fonction de la parité de pouvoir d'achat. Ce modèle a été proposé en partie pour tenter de trouver une solution au problème que pose le calcul du RNB sur la base d'une seule année, celui-ci pouvant être soumis à des fluctuations subites, ce qui peut entraîner des effets disproportionnés sur les pays qui sont en phase de transition et de passage à une autre catégorie. Lorsqu'on applique aux modèles des paramètres de références et des paramètres de référence réaménagée le calcul de la moyenne sur trois ans du RNB par habitant, on dissipe les craintes. En outre, le paramètre du RNB calculé en fonction de la PPA fait partie intégrante du modèle de l'IDH, qui n'a pas recours à la moyenne sur trois ans. Pour cette raison, le présent document ne reviendra pas sur la méthode PPA.

Éléments communs aux modèles d'allocation des MCARB-1

39. Les modèles d'allocation des ressources de base de niveau 1 prennent tous trois en compte les paramètres suivants : revenu (RNB par habitant), population, allocations minimales et prévisibilité. Ces quatre éléments font l'objet d'une analyse plus poussée ci-après.

Revenu national brut par habitant

40. Depuis l'adoption des nouveaux arrangements en matière de programmation en 1995, le RNB par habitant calculé selon la méthode Atlas de la Banque mondiale est un paramètre clef pour le calcul des versements alloués au titre des MCARB-1. Il l'est aussi dans les modèles d'allocation fondés sur la méthode des paramètres de référence, la méthode des paramètres de référence réaménagée et la méthode de l'IDH, dont un aperçu est donné ci-dessous.

a) La méthode des paramètres de référence utilise un mécanisme de seuils fixes et de coefficients de pondération affectés au RNB qui n'ont pas varié depuis 1995. Ces coefficients sont calculés de sorte que les RNB plus élevés soient affectés d'un plus petit coefficient. Au fur et à mesure que le RNB par habitant augmente, le coefficient baisse jusqu'à ce que soit atteint le seuil maximum et que le coefficient reste constant, quel que soit le niveau du RNB.

b) La méthode des paramètres de référence réaménagée reprend celle des paramètres de référence dans la mesure où elle utilise le RNB par habitant (méthode

Atlas de la Banque mondiale). Mais elle représente une amélioration par rapport au modèle des paramètres de référence car le système de seuils fixes et de pondération y est remplacé par une formule mathématique simple. Donc, à la différence de la méthode des paramètres de référence, l'application des coefficients de pondération au RNB par habitant est plus souple. La progressivité du RNB est plus fluide.

c) La méthode de l'IDH incorpore le revenu national brut par habitant (calculé selon la PPA) et y ajoute deux autres dimensions essentielles lorsqu'on mesure le développement : l'éducation et la santé.

Population

41. Tout comme le RNB par habitant, la population est un paramètre décisif dans les arrangements de programmation depuis 1995. L'analyse qui figure dans cette section se fonde sur les données démographiques de la Banque mondiale de 2010.

a) La méthode des paramètres de référence utilise un mécanisme de seuils fixes et de coefficients de pondération affectés à la population, qui n'ont pas varié depuis 1995. Ces coefficients sont calculés de sorte que la croissance démographique la plus forte soit assortie d'un coefficient supérieur. Lorsque la population augmente, le coefficient de pondération augmente à un rythme décroissant, jusqu'à ce que soit atteint le seuil maximum et que le coefficient reste constant, quelle que soit la croissance démographique.

b) La méthode des paramètres de référence réaménagée est la continuation de la méthode des paramètres de référence dans le sens où elle utilise les données démographiques. Mais elle représente une amélioration car le précédent système de seuil fixe et de pondération est remplacé par une formule mathématique simple. Donc, à la différence de la méthode des paramètres de référence, l'application des coefficients de pondération à la population se fait avec davantage de souplesse.

c) La méthode de l'IDH utilise la même formule mathématique simple pour la population que la méthode des paramètres de référence réaménagée.

Allocation minimale des ressources de base de niveau 1

42. L'adoption, dans le cadre de programmation pour 2004-2007, d'une allocation minimale des MCARB-1 part du principe que chaque pays de programme qui remplit les conditions requises a besoin d'un montant minimum pour soutenir les activités prioritaires du PNUD en matière de développement. Faute de ces moyens minimum, le PNUD se heurte à des difficultés pour fournir des services consultatifs prioritaires au bon moment, appuyer de nouvelles initiatives pour élaborer les politiques et développer les capacités, et aider les gouvernements à mobiliser des ressources supplémentaires pour concrétiser ces objectifs.

43. L'allocation minimale retenue au titre des MCARB-1 pour la période 2008-2013 a été de 350 000 dollars, le même montant que pour la période 2004-2007. Dans cette analyse, la même allocation minimale est versée aux pays dont le RNB par habitant est inférieur à 6 550 dollars, le seuil indicatif actuel d'admissibilité selon l'option fondée sur le RNB en vigueur actuellement. Toutefois, une allocation de 150 000 dollars sera versée aux pays à revenu intermédiaire dont le RNB par habitant est supérieur à 6 550 dollars si l'on choisit comme modèle celui des paramètres de référence réaménagée ou celui de l'IDH en appliquant l'option fondée sur des critères mixtes. En outre, une allocation minimum de 50 000 dollars des

ressources de base de niveau 1 sera versée aux pays de programme où le PNUD ne possède pas de bureau de pays³.

Paramètres de prévisibilité

44. La décision 2012/1 confirme l'hypothèse selon laquelle les nouveaux arrangements en matière de programmation devraient continuer à inclure un paramètre de prévisibilité afin que la transition de la période de programmation en cours (2008-2013) à la suivante (2014-2017) se fasse sans heurt. Des paramètres de prévisibilité, qui n'ont qu'une valeur indicative, sont proposés, l'accent étant mis sur le versement aux pays les moins avancés d'une allocation dont la fourchette se situe entre 70 % et 80 % des MCARB-1 de la période précédente, de façon que la transition soit la plus harmonieuse possible. Les pays à faible revenu recevront entre 55 % et 65 % minimum des MCARB-1 de la période précédente. Le même pourcentage, entre 55 % et 65 %, s'appliquera, afin de leur garantir un certain niveau de ressources, aux pays à faible revenu qui accéderont au statut de pays à revenu intermédiaire dans la période 2014-2017. Ainsi, entre 2014 et 2017, le niveau de protection sera du même ordre pour tous les pays qui, à l'heure actuelle (2008-2013), font partie des pays à faible revenu. Enfin, une allocation d'un montant compris entre 35 % et 40 % minimum des MCARB-1 de la période précédente s'appliquera à tous les pays à revenu intermédiaire, sachant que les pays de programme sélectionnés dont le RNB est supérieur à 6 550 dollars recevront seulement l'allocation de 150 000 dollars mentionnée au paragraphe 43.

Analyse des modèles d'allocation des ressources de base de niveau 1

45. Une analyse comparative de l'actuel modèle d'allocation des MCARB-1 pour la période 2008-2013 et des modèles proposés – paramètres de référence, paramètres de référence réaménagés et IDH – pour 2014-2017 a été menée à partir des hypothèses suivantes :

a) La méthode consistant à calculer la moyenne sur trois ans a été appliquée au paramètre RNB par habitant qui est intégré dans les modèles des paramètres de référence et des paramètres avec réaménagement. Elle n'a pas été appliquée au modèle de l'IDH car l'IDH est un indice composite qui fait intervenir non seulement le revenu mais également des indicateurs relatifs à la santé et l'éducation. Étant donné que les données de 2011 sur le RNB par habitant seront disponibles en août 2012, la présente analyse tient compte uniquement des données des années 2009 et 2010, et par conséquent est provisoire et susceptible d'être modifiée.

b) Des simulations ont été réalisées : les ressources de base annuelles destinées aux programmes ont été fixées à 700 millions de dollars, montant sur la base duquel on a procédé aux affectations actuellement approuvées au titre des MCARB-1. Le montant des ressources disponibles à ce titre a été évalué à quelque 250 millions de dollars. Ce montant annuel sera ensuite révisé, selon les nouvelles prévisions en matière de contributions volontaires.

c) La simulation initiale du modèle des paramètres de référence avec réaménagement reposant sur les critères mixtes d'attribution en fonction du revenu a abouti à une allocation aux pays à faible revenu située en-dessous de la fourchette

³ Sont concernés les petits États insulaires en développement dont les programmes sont administrés par des bureaux du PNUD de pays voisins.

de 85 %-à 91 % approuvée par le Conseil d'administration. Pour rester dans cette fourchette, il a fallu corriger le coefficient de pondération du RNB par habitant dans le cas du modèle des paramètres de référence avec réaménagement au titre de l'option reposant sur les critères d'attribution mixte (scénario 5 dans le tableau ci-dessous).

46. Les 12 scénarios présentés dans le document DP/2012/3 ont été ramenés au nombre de six dans le tableau ci-dessous. Ont été exclues l'option dans laquelle l'attribution se fait en fonction de l'IDH ainsi que celle qui utilise la méthode de la PPA. Néanmoins, les 12 scénarios ont été actualisés et sont inclus dans l'annexe pour information. Les scénarios 1, 2 et 3 correspondent aux modèles d'allocation des MCARB-1 utilisant les paramètres de référence, les paramètres de référence avec réaménagement et l'IDH dans le cadre de la sélection en fonction du RNB actuel. Les scénarios 4, 5 et 6 correspondent aux mêmes modèles dans le cadre de la sélection sur des critères mixtes, selon le revenu.

Tableau 1

Analyse comparative des modèles d'allocation des ressources de base de niveau 1 (paramètres de référence, paramètres de référence réaménagée et IDH)

(En pourcentage)

	Admissibilité : revenu actuel (RNB)				Admissibilité : critères mixtes, selon le RNB		
	2008-2013 MCARB	Scénario 1 Paramètres de référence	Scénario 2 Paramètres de référence réaménagée	Scénario 3 IDH	Scénario 4 Paramètres de référence	Scénario 5 Paramètres de référence réaménagée (*)	Scénario 6 IDH (*)
Pays à faible revenu	87,2	85,6	85,4	79,3	83,6	87,2	78,6
Pays à revenu intermédiaire	12,8	14,4	14,6	20,7	16,4	12,8	21,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pays les moins avancés (PMA)	64,1	69,6	71,9	67,4	67,7	73,4	66,7
Non-PMA	35,9	30,4	28,1	32,6	32,3	26,6	33,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Les pays dont le RNB par habitant est égal ou inférieur à 6 550 dollars bénéficieront d'une allocation minimum de 350 000 dollars au titre des MCARB-1. Les pays dont le RNB par habitant se situe entre 6 550 dollars et 12 275 dollars bénéficieront d'une allocation prédéterminée de 150 000 dollars.

Analyse des scénarios par rapport aux fourchettes des allocations approuvées par le Conseil d'administration

47. La décision 2012/1 a confirmé l'hypothèse fondamentale selon laquelle la nouvelle méthode de calcul des MCARB-1 devait continuer de prévoir les mêmes pourcentages d'allocations que dans le cadre de programmation actuel (2008-2013) : les pays à faible revenu recevront entre 85 % et 91 %, les pays à revenu intermédiaire entre 9 % et 15 %, et les pays les moins avancés, qui se trouvent à la fois parmi les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire, au moins

60 %. Trois des six scénarios présentés dans le tableau 1 se situent en deçà de la fourchette de 85 % à 91 % pour les pays à faible revenu (scénarios 3, 4 et 6). Une analyse plus poussée est donc consacrée aux autres scénarios présentés dans le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2
Modèles d'allocation des MCARB-1 se situant dans les fourchettes approuvées par le Conseil d'administration

(En pourcentage)

	<i>Admissibilité : revenu actuel (RNB)</i>			<i>Admissibilité : critères mixtes, selon le RNB</i>
	<i>2008-2013 MCARB</i>	<i>Scénario 1 Paramètres de référence</i>	<i>Scénario 2 Paramètres de référence réaménagée</i>	<i>Scénario 5 Paramètres de référence réaménagée (*)</i>
Pays à faible revenu	87,2	85,6	85,4	87,2
Pays à revenu intermédiaire	12,8	14,4	14,6	12,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
PMA	64,1	69,6	71,9	73,4
Non-PMA	35,9	30,4	28,1	26,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Les pays dont le RNB par habitant est égal ou inférieur à 6 550 dollars bénéficieront d'une allocation minimum de 350 000 dollars au titre des MCARB-1. Les pays dont le RNB par habitant se situe entre 6 550 dollars et 12 275 dollars bénéficieront d'une allocation prédéterminée de 150 000 dollars.

Scénarios 1 (paramètres de références) et 2 (paramètres de référence réaménagée) dans le cadre de l'admissibilité fondée sur le revenu en vigueur actuellement (RNB)

48. Le scénario 1 (paramètres de références) utilise les mêmes paramètres de base pour le revenu (pondération du RNB par habitant), la population (pondération de la démographie), l'allocation minimale des MCARB-1 et la prévisibilité, que le modèle d'allocation des MCARB-1 pour la période 2008-2013. Selon le scénario 1, les pays à faible revenu se voient allouer 85,6 % et les pays les moins avancés 69,6 %.

49. Le scénario 2 (paramètres de référence réaménagée) applique des formules mathématiques de pondération simples et continues, analogues à celles qu'utilisent l'Organisation mondiale de la Santé et l'UNICEF pour le revenu et la démographie. La méthode des paramètres de référence avec réaménagement utilise des paramètres de prévisibilité qui ont une valeur indicative, comme on l'a vu dans le paragraphe 44. Selon le scénario 2, les pays à faible revenu se voient allouer 85,4 % et les pays les moins avancés 79,1 %.

Scénario 5 (paramètres de référence réaménagée) dans le cadre de l’admissibilité fondée sur des critères mixtes en fonction du RNB

50. Le scénario 5 (paramètres de référence réaménagée) applique des formules mathématiques de pondération simples et continues, analogues à celles qu’utilisent l’Organisation mondiale de la Santé et l’UNICEF pour le revenu et la démographie. La méthode des paramètres de référence avec réaménagement utilise des paramètres de prévisibilité qui ont une valeur indicative, comme on l’a vu dans le paragraphe 44. Selon le scénario 5, les pays à faible revenu se voient allouer 87,2 % et les pays les moins avancés 73,4 %.

Analyses comparatives : allocation des MCARB-1 en 2008-2013 avec les modèles fondés sur les paramètres de référence; modèles fondés sur les paramètres de référence avec modèles fondés sur les paramètres de référence réaménagée

51. Si l’on compare l’allocation des MCARB-1 pour 2008-2013 avec la méthode des paramètres de référence dans le cadre de la sélection fondée sur le RNB actuel (scénario 1), on note une légère diminution du montant attribué aux pays à faible revenu, ce montant passant de 87,2 % (MCARB-1 en 2008-2013) à 85,6 % (scénario 1). Ceci étant, ce chiffre reste dans la fourchette approuvée par le Conseil d’administration pour les pays à faible revenu. Étant donné que la méthode des paramètres de référence utilise les mêmes paramètres de base concernant le revenu, la population, l’allocation minimum et la prévisibilité que le modèle d’allocation de 2008-2013, cette différence s’explique par l’évolution du RNB par habitant et de la démographie des pays entre 2005 (année de référence pour le cadre de programmation 2008-2013) et 2009-2010.

52. Si l’on compare la méthode des paramètres de référence (scénario 1) avec la méthode des paramètres de référence réaménagée (scénario 2) dans le cadre de la sélection fondée sur le RNB actuel, on note une relative diminution de l’allocation attribuée aux pays à faible revenu, celle-ci passant de 85,6 % dans le modèle des paramètres de référence à 85,4 % dans le modèle des paramètres de référence avec réaménagement. Ce chiffre se situe également dans la fourchette de 85 % à 91 % approuvée par le Conseil d’administration pour les pays à faible revenu.

53. À la suite des modifications apportées à la méthode des paramètres de référence réaménagée (scénario 5) dans le cadre de la sélection fondée sur des critères mixtes de revenu, expliquées au paragraphe 45, si l’on compare la méthode des paramètres de référence (scénario 1) avec celle des paramètres de référence réaménagée (scénario 5), on constate une relative augmentation du montant des ressources attribuées aux pays à faible revenu, celles-ci passant de 85,6 % dans le modèle des paramètres de référence à 87,2 % dans le modèle des paramètres de référence réaménagée (scénario 5).

54. Dans tous les scénarios présentés dans le tableau 2, l’allocation des MCARB-1 aux pays à faible revenu se situe dans la fourchette de 85 % à 91 % approuvée par le Conseil d’administration. Cependant, comme cette allocation dans les scénarios 1 et 2 est plus proche de 85 %, il y a des chances pour que l’adoption de ces modèles, parallèlement aux nouvelles données (de 2011) sur le RNB par habitant et la population disponibles en août 2012, conduise à des allocations inférieures au pourcentage de 85 % approuvé par le Conseil d’administration pour les pays à faible revenu, dans les scénarios 1 et 2 plus encore que dans le scénario 5.

Conséquences de l'actualisation biennale

55. Le système d'actualisation biennale qui est proposé, en tant qu'élément du dispositif évoqué au paragraphe 29 – calcul du RNB en établissant la moyenne sur trois ans et mise à jour tous les deux ans – serait applicable à mi-parcours de la période de programmation de quatre ans. Seuls deux groupes de pays seraient concernés :

a) Les pays à revenu intermédiaire (pendant la période 2014-2015) qui accèdent au statut de pays contributeurs nets (PCN) seront considérés comme PCN en transition pendant la période 2016-2017 mais leur allocation au titre des MCARB-1 ne sera pas révisée; s'ils gardent le statut de PCN en 2018, ils seront considérés comme PCN et ne pourront plus prétendre aux ressources de base de niveau 1 à compter de 2018.

b) Les PCN en transition (en 2014-2015) deviendront des PCN à part entière en 2016-2017 s'ils restent PCN lors de la mise à jour biennale; à ce titre, ils ne bénéficieront plus de fonds des MCARB-1 en 2016-2017.

56. Pour les pays des autres catégories, les critères d'admission de même que les allocations dans le cadre des MCARB-1 demeureront inchangés pendant la période de programmation quadriennale.

III. La voie à suivre

57. Conformément aux directives données par le Conseil d'administration, les éléments proposés d'un projet de décision sont les suivants :

a) Prend acte du présent rapport (DP/2012/25) et des informations complémentaires fournies par le PNUD;

b) Souscrit aux principes relatifs à la présence stratégique à l'échelle mondiale énoncés dans les paragraphes 11 à 14;

c) Souligne l'importance que revêt la création d'un fonds de réserve pour améliorer la capacité du PNUD à répondre à des demandes urgentes et imprévues émanant de pays de programme, à des difficultés émergentes qui revêtent une priorité élevée, mais aussi à des situations qui ouvrent des perspectives stratégiques d'activités relatives aux programmes et, dans le principe, approuve la création d'un tel fonds;

d) Prend note des avantages que présente l'éventuelle inclusion du Fonds d'équipement des Nations Unies dans les arrangements de programmation, examinée dans les paragraphes 21 à 25; et

e) Prend acte de l'analyse du cadre des MCARB-1 commentée dans le chapitre E de ce document et, à ce sujet :

i) Se prononce en faveur de la méthode consistant à calculer le RNB par habitant en utilisant la moyenne sur trois ans, assortie d'un système de mise à jour biennale telle qu'exposée dans les paragraphes 29, 55 et 56; et

ii) Décide d'adopter pour le cadre d'allocation des MCARB-1 de 2014-2017 l'option reposant sur les critères mixtes, selon le revenu, en parallèle avec le modèle d'allocation des MCARB-1 appliquant la méthode des paramètres de référence avec réaménagement.

Annexe

Analyse comparative des modèles d'allocation des ressources de base de niveau 1, par option de sélection des pays⁴

(En pourcentage)

Catégorie de revenu	Option 1 Critères d'attribution des MCARB-1 : actuels, selon le revenu				Option 2 Critères d'attribution des MCARB-1 : mixtes, selon le revenu				Option 3 Critères d'attribution des MCARB-1 : en fonction de l'IDH			
	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
	Paramètres de référence	Paramètres de référence réaménagée	PPA	IDH	Paramètres de référence	Paramètres de référence réaménagée	PPA	IDH	Paramètres de référence	Paramètres de référence réaménagée	PPA	IDH
Faible	85,6	85,4%	80,7	79,3	83,6	87,2	79,9	78,6	83,0	86,9	79,7	78,4
Intermédiaire	14,4	14,6%	19,3	20,7	16,4	12,8	20,1	21,4	17,0	13,1	20,3	21,6
Total	100,0	100,0%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Statut PMA</i>												
PMA	69,6	71,9%	65,6	67,4	67,7	73,4	65,0	66,7	67,3	73,1	64,8	66,5
Non-PMA	30,4	28,1%	34,4	32,6	32,3	26,6	35,0	33,3	32,7	26,9	35,2	33,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

⁴ Réalisée à partir des hypothèses formulées dans le paragraphe 45.