Nations Unies DP/2000/18

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

Distr. générale
20 mars 2000
Français
Original: anglais

Deuxième session ordinaire de 2000
3-7 avril 2000, New York
Point 6 de l'ordre du jour
Plans d'action

Relever le défi : le rôle du PNUD dans les situations de crise, d'après conflit et de redressement, 2000-2003

Rapport de l'Administrateur

Introduction

1. Le présent document est conçu à partir des plans d'action de l'Administrateur, présentés au Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 2000 (DP/2000/8). Il dérive en partie de consultations approfondies avec les partenaires – gouvernementaux, système des Nations Unies et non gouvernementaux. Il est présenté dans le contexte de la détermination du PNUD de travailler avec les partenaires afin de fournir un soutien fiable et cohérent aux pays bénéficiaires de programmes dans des situations de développement particulières, y compris les périodes d'après conflit et de redressement.

2. Le présent rapport a pour but d'informer le Conseil d'administration des progrès accomplis par le PNUD dans la mise en oeuvre des décisions pertinentes du Conseil et de chercher l'appui de celui-ci pour tracer une stratégie qui lui permettra de devenir un agent et un partenaire plus efficace dans un environnement difficile.

3. Le rapport se fonde sur un certain nombre d'engagements pris par l'Administrateur, à savoir :

a) Respecter le mandat du PNUD, organisme de développement résolu à alléger la pauvreté et à promouvoir le développement humain, et s'inspirer de ce mandat;

b) Élaborer des partenariats stratégiques à l'intérieur et au-delà du système des Nations Unies afin de rendre plus cohérent le soutien de la communauté internationale aux pays bénéficiaires de programmes;

c) Veiller à ce que les ressources de base ne soient pas détournées au profit des activités d'après conflit ou d'après catastrophe, au-delà de la décision prise par le Conseil de fixer des montants ciblés pour l'allocation des ressources de base (MCARB), ligne 1.1.3, et à ce que tout élargissement des activités dans ce domaine soit financé exclusivement au moyen des ressources autres que de base.

4. Le rapport tient expressément compte de la nécessité pour le PNUD de concentrer exclusivement son action sur les domaines qui font appel aux avantages comparatifs du PNUD, qui contribuent aux capacités de l'ONU et de la communauté internationale en matière de prévention des conflits et d'atténuation des catastrophes, notamment au niveau des pays, et qui répondent aux besoins et aux demandes des pays bénéficiaires de programmes.

00-35307 (F) 310300 010400
~~~~~~~~~~
~~~~~~~~~~

I. Le contexte

5. Malgré les progrès réalisés dans de nombreuses sociétés, la dernière décennie a vu une série de conflits et de catastrophes naturelles qui ont frappé un nombre croissant de pays vulnérables dans le monde entier. Ces catastrophes naturelles ou causées par l'homme ont anéanti des décennies de développement, entraînant d'immenses bouleversements sociaux et économiques. Il en est résulté une augmentation spectaculaire des pertes en vies humaines, du nombre de réfugiés et de personnes déplacées dans leur propre pays, ainsi que l'effondrement des institutions d'État et de la société civile. La grande majorité des conflits actuels se situent dans le monde en développement, où ce sont les plus pauvres qui en souffrent le plus. En outre, les sociétés qui viennent d'échapper à la violence sont les plus exposées à retomber dans des conflits.

6. Les catastrophes naturelles – qu'elles fassent partie d'un cycle naturel ou aient été déclenchées par une dégradation de l'environnement causée par l'homme – paraissent également être devenues plus fréquentes. Leur impact sur les vies et les biens a sensiblement augmenté du fait que les populations continuent de croître. Une dégradation de l'environnement prolongée, y compris la déforestation et la désertification, le volume toujours plus grand des gaz à effet de serre, la production de substances qui appauvrissent la couche d'ozone et des modes incorrects d'évacuation des déchets ont entraîné un changement climatique, en même temps que les catastrophes naturelles deviennent plus fréquentes et relativement plus sérieuses et que la qualité de l'eau se détériore dangereusement. Dans son allocution au deuxième Forum mondial de l'eau, tenu en mars 2000, le Président de la Commission mondiale de l'eau pour le XXIe siècle a fait observer que, d'après une évaluation, la crise de terres et d'eau dans les bassins fluviaux a, en 1999, contribué à porter à 25 millions le nombre des réfugiés écologiques, qui pour la première fois dépasse celui des réfugiés de conflits.

7. Les groupes de population souffrant d'une pauvreté chronique sont encore plus exposés aux crises et aux catastrophes. De nombreuses crises actuelles durent depuis des années, voire des décennies, s'étendant dans quelques cas au point de déstabiliser des sous-régions entières. De même, dans de nombreux pays, les catastrophes naturelles ne se limitent pas aux catastrophes de grande ampleur qui frappent quelquefois et « interrompent le développement », mais sont devenues un problème permanent, toujours présent, qui s'inscrit en profondeur dans les schémas de développement aux niveaux communautaire, national et sous-régional.

8. Les bénéfices du développement peuvent être reperdus, c'est là une réalité tragique. Dans l'Afrique subsaharienne, l'une des régions les plus touchées par les catastrophes naturelles et les urgences complexes, le pourcentage de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté est passé de 38 % en 1987 à 39 % en 1997 (voir le *Rapport mondial sur le développement humain, 1997*). De 1981 à 1998, la région a vu le PIB réel par habitant diminuer au total de 21 % (*Rapport mondial sur le développement humain, 1999*). Les pays d'Amérique centrale les plus durement frappés par le cyclone Mitch en 1998 auraient enregistré au total des pertes équivalant à 6 milliards 18 millions de dollars des États-Unis, ce qui représente 13 % du PIB de la région en 1997. Au Mozambique, les inondations causées par le cyclone Eline ont sinistré 1,9 million de personnes et en ont déplacé 300 000, annulant huit ans de croissance économique. Des pays comme Haïti et la Sierra Leone ont vu leur indice de développement humain tomber de 0,209 et 0,354 en 1992, respectivement, à 0,185 et 0,335 en 1998 (*Rapport mondial sur le développement humain, 1998*). Face à ces crises, l'aide humanitaire, mesurée comme fraction d'une APD en baisse, est passée de 3 % à près de 9 % entre 1988 et 1998.

9. Ces tendances alarmantes ont contraint à prêter attention à ce que l'on nomme l'écart entre les opérations de secours et l'aide au développement. L'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale cherchent à assurer une transition cohérente des secours humanitaires aux activités de développement pour un redressement à long terme. Le coût croissant et le succès seulement partiel des activités de secours et de redressement ont conduit à porter un intérêt accru à la prévention des crises – domaine qualifié de priorité clef pour l'Organisation des Nations Unies par le Secrétaire général, qui a noté dans son allocution au personnel de la Banque mondiale, le 19 octobre 1999, que « si la guerre est la pire ennemie du développement, un développement sain et équilibré est la meilleure forme de prévention des conflits ». Le débat public du Conseil de sécurité sur la prévention des conflits, à la fin de novembre 1999, a constitué un fait majeur dans le soutien prêté à l'appel du Secrétaire général pour qu'une stratégie préventive à long terme et globale de l'Organisation des Nations Unies faisant

participer tous les principaux organes, institutions spécialisées, fonds et programmes du système soit formulée avec précision.

10. Néanmoins, la politique, la pratique et le financement du système des Nations Unies demeurent inadéquats s'agissant de prévenir les crises. Un nombre croissant d'agents – multilatéraux, gouvernementaux et non gouvernementaux – prêtent leur participation. La tendance générale du système des Nations Unies et de la communauté internationale a été de réagir aux crises avec un large éventail de moyens militaires, politiques et humanitaires. Bien que ce soutien soit d'une importance critique, il est souvent fourni au détriment du développement à long terme. Trop souvent, l'aide humanitaire n'apporte pas de solution aux risques et vulnérabilités permanents et n'envisage pas les possibilités de redressement. En outre, elle détourne les rares ressources nationales et internationales de la mise en place de capacités aux fins du développement humain durable, que pays donateurs et pays bénéficiaires de programmes sont déterminés à assurer. En de telles situations, un soutien est requis d'urgence qui soit de nature à détourner les crises, répondre aux besoins humanitaires immédiats et voir bien au-delà, jusqu'au redressement durable.

II. L'intervention du PNUD

11. Comme les situations de développement particulières deviennent de plus en plus fréquentes et leurs causes sous-jacentes de plus en plus diverses, des pressions ont été exercées sur le PNUD et la communauté mondiale pour y répondre de manière plus efficace et durable. La plupart des demandes d'assistance adressées au PNUD viennent des pays bénéficiaires de programmes qui luttent pour opérer leur redressement au lendemain de conflits et de catastrophes naturelles.

Les mandats du PNUD

12. Les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ont délivré au PNUD et aux organismes de développement, au fil des ans, un clair mandat d'agir dans les situations de développement particulières. La résolution 46/182 de l'Assemblée générale, datée du 19 décembre 1991, a établi l'importance centrale du développement au milieu des opérations d'urgence (annexe, par. 9 et 10). Ce thème a été encore approfondi dans le rapport du Secrétaire général concernant la coordination sur le terrain (A/49/177-E/1994/8). Le caractère central des préoccupations de développement est également implicite dans le rapport du Secrétaire général intitulé « Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes » (A/51/950 et Add. 1 à 7) et dans les résolutions correspondantes de l'Assemblée générale (résolutions 52/12 A et B). Le Conseil d'administration a traduit ces mandats dans la réalité en reconnaissant que le développement préventif et curatif doit souvent faire l'objet d'une attention simultanée au milieu des crises et, pour la première fois dans sa décision 95/23, a réservé à cette fin 5 % des ressources de base du PNUD à la ligne 1.1.3. Les mandats de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines des catastrophes naturelles et de l'action antimines ont d'autre part été récemment délégués au PNUD, respectivement au paragraphe 16 de la résolution 52/12 A et par la résolution 53/26 de l'Assemblée générale. Le PNUD agit dans ce domaine en étroite coordination avec les pays bénéficiaires de programmes.

13. Le système des coordonnateurs résidents, financé et géré par le PNUD, continue aussi de jouer un rôle clair dans la coordination des activités opérationnelles dans les situations de développement particulières. Tandis que les résolutions 32/197, 42/196, 44/211, 47/168, 48/209 et en particulier 49/199 de l'Assemblée générale fournissent le cadre d'ensemble de la coordination des activités opérationnelles, l'Assemblée a, dans l'annexe à sa résolution 46/182, affirmé en outre que le coordonnateur résident « devrait normalement coordonner l'aide humanitaire du système des Nations Unies au niveau du pays. Il devrait faciliter la planification préalable en ce qui concerne le système des Nations Unies et contribuer à un passage rapide de la phase des secours à celle du développement. » Le rôle de coordination du PNUD dans les pays connaissant une conjoncture de développement spéciale a été en outre renforcé dans le programme de réformes du Secrétaire général, aux termes duquel l'Administrateur est devenu membre des comités exécutifs de la paix et de la sécurité, ce qui s'ajoute à sa nomination à la fonction de président du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) (résolutions 52/12 A et B).

Réalisation

14. En réponse, le PNUD a fait des progrès considérables dans la réorganisation et la réorientation de ses

activités et ressources afin de donner suite à ces importants mandats.

15. **Vif intérêt porté à la coordination**. Des efforts considérables ont été investis dans le soutien à la coordination de l'aide dans les situations de développement particulières. Outre le financement des activités du coordonnateur résident au jour le jour, le PNUD a prêté appui à la préparation et à la convocation de tables rondes, ainsi qu'à la préparation d'appels globaux (sous la direction du Bureau du coordonnateur des affaires humanitaires). Le PNUD organise et gère, d'autre part, les équipes de gestion des catastrophes dans chaque pays. Avec ses principaux partenaires, il a facilité l'établissement, la gestion et la mise en oeuvre de cadres stratégiques et d'autres plans de développement, de rénovation et de reconstruction, ainsi que des études sectorielles et thématiques et des activités d'identification de projets. Dans un large éventail de pays, les projets du PNUD ont consolidé la capacité technique et de gestion des organes nationaux chargés de gérer et coordonner l'aide, ainsi que la capacité de prestation des unités nationales. L'appui que la technologie de l'information permet d'apporter aux programmes de coordination est aussi un important service que le PNUD commence à rendre aux pays bénéficiaires de programmes et à la communauté internationale. Le plus récent exemple de l'appui du PNUD à la coordination des activités de redressement se situe au Mozambique, où le Gouvernement a demandé au PNUD d'organiser une réunion de coordination des donateurs afin de mobiliser des ressources en vue de mettre en place un cadre de redressement durable et de réduction des vulnérabilités. En des cas semblables, le PNUD agit de concert avec d'autres partenaires internationaux clefs.

16. Dans le cadre plus large du GNUD, des mesures complémentaires ont été mises en oeuvre afin d'améliorer les processus de coordination. Il s'agit notamment d'établir des définitions d'emploi types des coordonnateurs résidents, qui recouvrent aussi les fonctions humanitaires (actuellement, 11 coordonnateurs résidents font en même temps fonction de coordonnateurs humanitaires), aussi bien que de faire participer les organismes humanitaires, dont le Bureau du coordonnateur des affaires humanitaires, au processus de sélection des coordonnateurs résidents. Parmi les autres activités, il faut citer la révision des directives du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide humanitaire concernant les bilans communs de pays afin d'améliorer les liens entre activités de secours, de reconstruction et de développement (par exemple, en introduisant les composantes d'évaluation des risques et de vulnérabilité). Au Kosovo et au Timor oriental, le GNUD met aussi à l'essai d'autres modèles possibles de coordination du développement, comme le concept de coordonnateur du développement des Nations Unies.

17. **Changements dans la gestion**. Le PNUD a apporté un certain nombre de changements en matière d'organisation, de gestion et de politique pour faire face aux conjonctures de développement spéciales, notamment en créant la Division des interventions d'urgence. La Division supervise l'emploi des fonds des MCARB, ligne 1.1.3, assurant une action efficace et cohérente et, par l'entremise des bureaux régionaux, renforçant les bureaux de pays qui affrontent des situations de développement particulières. Elle gère aussi la tâche de plus en plus importante du PNUD dans ses rapports avec le Comité permanent interorganisations et les comités exécutifs pour les affaires humanitaires et pour la paix et la sécurité créés par le Secrétaire général.

18. Une antenne de la Division a été établie à Genève afin de superviser le rôle confié au PNUD en matière de prévention et d'atténuation des catastrophes naturelles, ainsi que d'assurer la coordination avec les organisations humanitaires en Europe. La Division a été dotée d'une capacité technique – notamment dans les domaines des catastrophes naturelles, de l'action antimines, de la réinsertion, des réformes institutionnelles d'après crise et du redressement. Les procédures d'accès aux fonds afin de réagir immédiatement aux catastrophes (MCARB, ligne 1.1.3) ont été simplifiées et les délais raccourcis. Des procédures ont d'autre part été mises au point qui permettent de désigner des organisations non gouvernementales (ONG) comme agents d'exécution. Plusieurs types d'unités de gestion mixte ont été mis à l'essai au niveau des pays (par exemple, au Cambodge, au Honduras et au Rwanda) et il est devenu courant de restructurer certains bureaux de pays afin de mieux donner suite aux exigences de la programmation du redressement.

19. **Ressources**. Le PNUD a financé ses opérations dans ce domaine par plusieurs moyens : ressources de la ligne 1.1.3 des MCARB, fonds d'affectation spéciale, participation aux coûts et volumes importants de financement parallèle produits dans le cadre des programmes du PNUD. Dans certains pays où la crise a pris une vaste ampleur, le PNUD a consulté les autori-

tés nationales et utilisé les lignes 1.1.1 et 1.1.2 des MCARB pour en traiter les causes sous-jacentes.

20. À la fin de février 2000, un montant total de 150 millions de dollars avait été attribué à 225 projets répartis entre 89 pays au titre de la ligne 1.1.3 des MCARB. Pour une évaluation détaillée, voir *The United Nations Development Programme's Response to Countries in Special Circumstances: An Independent Assessment of the Use of TRAC 1.1.3*, document établi pour la Division des interventions d'urgence du PNUD (juillet 1999). Certains programmes régionaux et interrégionaux et un programme mondial avaient aussi été financés. Soixante-quinze pour cent des ressources de la ligne 1.1.3 des MCARB (113 millions de dollars) avaient été attribués aux programmes mis en oeuvre dans les conjonctures de développement complexes (catégorie I) dans 41 pays, tandis que 9 % (13 millions de dollars) étaient attribués aux activités d'intervention immédiate en cas de crise soudaine (catégorie II) dans 68 pays et 16 % (24 millions de dollars) aux activités de mise en place de capacités et de prévention (catégorie III) dans 23 pays. Vingt-huit pays ont reçu des ressources dans deux ou trois de ces catégories. Concernant la catégorie I, 24 % des ressources y relatives étaient affectées aux projets de gouvernance, 59 % à la réinsertion et à la reconstruction, 8 % à l'action antimines, 6 % à la démobilisation et 3 % à l'établissement de cadres stratégiques.

21. La très grande majorité des activités soutenues par le PNUD dans les situations de crise et d'après conflit ont été financées par des contributions extrabudgétaires, la ligne 1.1.3 des MCARB jouant souvent un rôle catalytique essentiel. En Bosnie-Herzégovine, un investissement du PNUD de 7,1 millions de dollars a permis de recueillir en outre 70 millions de dollars auprès d'autres donateurs. Au Guatemala, 150 millions de dollars ont été mobilisés autour de deux programmes afin d'assurer le suivi de l'accord de paix, le financement de base comprenant 6,1 millions de dollars qui provenaient de la ligne 1.1.3 des MCARB. Un programme d'une valeur de 133,5 millions de dollars financé par de nombreux donateurs est attendu au bénéfice du programme d'assistance du PNUD au peuple palestinien, qui a commencé avec une allocation de 12,5 millions de dollars provenant de la ligne 1.1.3 des MCARB. Au Kosovo, après une première contribution de 2 millions de dollars provenant de la ligne 1.1.3 des MCARB, le PNUD a mobilisé 43 millions de dollars en l'espace d'un an. L'allocation de 8 millions de dollars provenant de la ligne 1.1.3 des MCARB au bénéfice du Rwanda a permis de mobiliser 112 millions de dollars. L'allocation pour le Honduras (700 000 dollars) a permis de mobiliser 27,3 millions de dollars, et celle destinée au Timor oriental (1,3 million de dollars) a déjà assuré des engagements de participation aux coûts d'un montant supérieur à 15 millions de dollars, souscrits par divers donateurs.

22. Pour attirer les ressources autres que de base nécessaires à ces types d'opérations, le PNUD a également institué un certain nombre de fonds d'affectation spéciale, comme il est indiqué dans les états financiers intérimaires pour la période de 12 mois ayant pris fin le 31 décembre 1998. En 1997 et 1998, ces fonds ont décaissé un montant supérieur à 250 millions de dollars. À un autre niveau, les ressources de la ligne 1.1.3 des MCARB attirent des fonds par des accords de participation aux coûts faisant intervenir des tiers – pour un montant supérieur à 46 millions de dollars jusqu'à présent – et des accords de services de gestion. Au total, le PNUD a mobilisé en moyenne 175 millions de dollars par an de ressources autres que de base pour des projets exécutés dans des pays connaissant une conjoncture de développement spéciale, comme il est noté dans *Sharing New Ground in Post-Conflict Situations: The Role of UNDP in Support of Reintegration Programmes* (p. 30). La demande d'assistance continue à dépasser de loin la base de ressources du PNUD malgré les succès ainsi obtenus en matière de mobilisation de ressources.

Principales activités

23. **Réinsertion**. Les programmes de réinsertion locaux sont devenus une activité spécifique du PNUD pour les pays sortant d'un conflit; en liaison avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), la Banque mondiale, l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU (UNOPS) et des ONG, ils ont été reproduits dans 25 pays environ (notamment l'Afghanistan, le Cambodge, la Colombie, le Guatemala, le Honduras, le Mozambique, le Nicaragua et la Somalie). Comme il est noté dans l'évaluation récente des programmes de réinsertion, les formes les plus réussies d'aide à la réinsertion fournies par le PNUD ont comporté un soutien aux groupes de population déplacés aussi bien qu'aux communautés dans lesquelles ces groupes sont réinstallés (voir *Sharing New Ground in Post-Conflict Si-*

tuations: The Role of UNDP in Support of Reintegration Programmes. Outre les activités de prestation de services et le soutien aux moyens d'existence, le PNUD a mis en place une capacité institutionnelle à base communautaire de gérer le développement et d'élargir la participation à la prise de décisions, tout en réduisant les frictions et les conflits sociaux. Les programmes de développement local soutenus par le PNUD ont aussi servi de cadre à l'action concertée des donateurs. Les activités à base communautaire ont en outre permis au PNUD d'entreprendre des activités de développement dans des « poches de paix » quand la paix n'est pas encore totalement rétablie au niveau national et/ou même en l'absence d'un gouvernement universellement reconnu (par exemple, en Afghanistan et en Somalie). Les institutions à base communautaire se sont aussi avérées efficaces pour fournir du microcrédit et créer de petites entreprises, ainsi que pour produire un revenu régulier (par exemple, au Cambodge).

24. Les programmes réussis de réinsertion ont aussi comporté une programmation conjointe et une coordination avec le HCR, surtout pour les projets qui exigent la mise en oeuvre rapide des activités de réinstallation et de réinsertion.

25. Le recours aux Volontaires des Nations Unies, recrutés sur les plans national et international, pour la mise en place de capacités au niveau communautaire et pour le redressement social, a été un trait essentiel du développement au niveau local, de même que le soutien à la capacité nationale des ONG là où celle-ci n'existe pas encore.

26. **Définition des politiques et développement institutionnel**. La définition de politiques et le développement institutionnel ont tenu une place importante dans les programmes du PNUD dans les situations d'après conflit. Cela fait partie des efforts du PNUD pour répondre au voeu exprimé par les pays bénéficiaires de programmes de catalyser les processus engagés au niveau national en faveur des pauvres. Durant le cinquième cycle de programmation (1992-1996), les budgets-programmes destinés à ces activités dans les pays placés dans des situations de développement particulières sont passés de 50 millions de dollars environ à 192 millions de dollars. Les activités du PNUD dans ce domaine ont consisté notamment à mettre en place une capacité de formuler et d'appliquer des politiques fiscales et monétaires qui visent à rétablir une gestion saine du développement et à créer les conditions d'une croissance économique essentielle à la stabilité sociale et politique. Ceci s'accompagne souvent de la création d'un cadre législatif du commerce et de l'investissement, de sorte que la croissance du secteur privé soit conduite dans l'intérêt supérieur du pays. Afin d'assurer une viabilité à long terme, on a aussi renforcé la capacité d'établir les budgets et de gérer les dépenses avec efficacité. Cette tâche a souvent été entreprise en collaboration étroite, officieuse ou officielle, avec la Banque mondiale, les banques régionales et/ou le Fonds monétaire international (FMI) (par exemple, au Cambodge et au Rwanda), qui sont dans ce domaine les partenaires essentiels.

27. Le PNUD a d'autre part adopté une approche intégrée s'agissant de réunir les conditions nécessaires au bon fonctionnement de la police, des tribunaux, du système judiciaire et du système carcéral (par exemple, en Haïti et au Rwanda). Une action de plus en plus affirmée visant à réduire le nombre des armes de petit calibre – action intégrée à des programmes de développement plus vastes – a joué un rôle important dans des pays comme l'Albanie et le Mali. En outre, le PNUD a prêté appui à la création de cadres juridiques, dont l'élaboration de textes juridiques protégeant les droits de l'homme et leur application, ainsi que des réformes constitutionnelles (par exemple, en Géorgie).

28. Parmi les autres activités du PNUD sur le terrain, il faut citer le renforcement d'institutions gouvernementales clefs (par exemple, au Cambodge), la décentralisation du gouvernement, s'il y a lieu, et le renforcement des systèmes parlementaire et électoral (par exemple, en Amérique centrale). Des efforts ont aussi été faits pour introduire et enraciner des systèmes garantissant la responsabilité gouvernementale.

29. **Catastrophes naturelles**. Pour donner suite à la résolution 52/12 B de l'Assemblée générale et focaliser davantage la stratégie d'ensemble et les activités du PNUD dans le domaine de l'atténuation des catastrophes, le Programme de protection et de relèvement en cas de catastrophe a été institué en mars 1998 dans le cadre de la Division des interventions d'urgence. En même temps, le Programme de formation à la gestion des catastrophes de l'Organisation des Nations Unies, qui auparavant était géré conjointement avec l'ancien Département des affaires humanitaires, a été pleinement intégré au PNUD. Jusqu'à la fin de 1999, environ 12,8 millions de dollars provenant de la ligne 1.1.3 des MCARB ont été affectés à 29 pays dans le but de consolider les institutions nationales spécialisées dans

la gestion des ressources et la formation y afférente, l'élaboration de politiques, le renforcement de la coopération régionale, le redressement après les catastrophes, enfin la consolidation des mécanismes d'alerte précoce et des plans nationaux en cas de catastrophe, tout en prêtant appui à l'évaluation des vulnérabilités et à une prise de conscience communautaire. Le PNUD a d'autre part résolument soutenu la coordination des plans de redressement à la suite des catastrophes de grande ampleur survenues en Amérique centrale, en Turquie et au Venezuela, pour n'en citer que quelques-unes. Au Bangladesh, par exemple, 223 millions de dollars ont été mobilisés sous la direction du PNUD après les graves inondations de 1998. Alors que le nombre des catastrophes causées par l'homme augmente, le PNUD a aussi soutenu des activités portant, par exemple, sur la récupération des armes et l'évacuation des déchets (au Kazakhstan), des rejets d'hydrocarbures (en Argentine et en Uruguay), et des dommages écologiques consécutifs à des conflits violents (dans le sud-est de l'Europe).

30. **Action antimines**. À l'intérieur du système des Nations Unies, le PNUD a été chargé d'assumer le rôle de chef de file concernant les conséquences socioéconomiques de la pose de mines terrestres et de prêter appui à la capacité locale d'éliminer le danger qu'elles représentent pour la reprise d'une activité économique normale, la reconstruction et le développement. Pour mettre en place une telle capacité, le PNUD prête appui à la création d'infrastructures de gestion et à la prise d'arrangements institutionnels, met au point des programmes d'action antimines et coordonne la formation destinée aux administrateurs, aux équipes techniques et au personnel d'appui. L'approche multisectorielle du PNUD lui a permis de coupler ses programmes d'action antimines avec d'autres types d'assistance, comme la rénovation de l'infrastructure, le développement rural et la réinsertion des réfugiés dans les 15 pays qui reçoivent actuellement le soutien du PNUD dans ce domaine (sur un total de 20 opérations soutenues par l'Organisation des Nations Unies). À partir des 12 millions de dollars provenant de la ligne 1.1.3 des MCARB, ces programmes ont produit plus de 70 millions de dollars grâce à des fonds d'affectation spéciale ou à des arrangements de participation aux coûts (à la date du 31 décembre 1998). Le PNUD agit en liaison quotidienne dans ce domaine avec le Service d'action antimines de l'Organisation des Nations Unies.

31. Par ces mesures multiples, le PNUD a commencé de s'attaquer aux causes profondes des situations de développement particulières. Il reste beaucoup à faire : le PNUD doit consolider et renforcer sa gestion de ces conjonctures, en amplifiant sa capacité technique dans des domaines clefs, notamment grâce au perfectionnement de son personnel. Des systèmes et des réseaux plus efficaces sont nécessaires pour mobiliser les ressources et forger des partenariats en vue de combler l'écart entre les activités de secours et celles de développement. Un certain nombre de schémas d'intervention efficaces ont été définis afin de traiter les principales causes profondes. Des efforts sont encore à mener pour leur prêter une cohérence suffisante et pour équiper le PNUD en vue de nouveaux défis. Il faut aussi maintenir l'élan tendant à renforcer l'appui à la coordination d'ensemble, surtout dans le contexte plus large du GNUD.

III. Aller de l'avant

A. Principes directeurs

32. Il est visiblement nécessaire d'améliorer la performance du PNUD dans les situations de développement particulières et d'en faire un partenaire plus prévisible dans les limites d'un cadre interinstitutions de plus en plus solide. Les activités de développement spéciales du PNUD doivent être en harmonie avec ses objectifs d'ensemble et s'accorder à sa politique d'engagement stratégique avec les pays bénéficiaires de programmes. Il est clair que ces programmes ne pourront être consolidés et élargis sans l'apport de ressources extrabudgétaires additionnelles.

33. S'ils sont bien gérés, les avantages comparatifs du PNUD peuvent se traduire en une contribution vitale au bénéfice des pays qui affrontent des problèmes de développement spéciaux, en offrant aux efforts menés par le pays concerné et par la communauté internationale :

- *Continuité* – face au processus à long terme de consolidation de la paix et/ou de redressement, qui verra les agents se renouveler fréquemment du début à l'achèvement de la tâche, tandis que le PNUD peut tirer parti de sa présence continue dans le pays;
- *Complémentarité et coordination* – en soutenant des cadres multidisciplinaires où interviennent de

nombreux donateurs, de manière à garantir que tous les points soient couverts;

– *Des homologues* – au niveau du gouvernement national et des autorités locales, desquels dépend le succès à long terme et dont les capacités sont la cible de l'activité du PNUD;

– *Une approche à l'échelle de la communauté* – qui réponde à l'attente d'une communauté hôte plus large, complétant naturellement l'aide ciblée des institutions partenaires (à savoir le HCR pour les rapatriés ou le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pour les mères et les enfants); et, par-dessus tout,

– *Une intervention rapide et en temps voulu* – étant donné que le PNUD est allé plus loin que toute autre organisation dans la décentralisation de la prise de décisions au bénéfice de ses cadres administratifs locaux.

B. La voie à suivre

34. Dans l'avenir, le PNUD mettra particulièrement l'accent sur : a) le renforcement de son appui au système des coordonnateurs résidents/humanitaires; b) l'élargissement de ses partenariats avec les organisations et institutions clefs; c) l'amélioration des activités préventives; d) le renforcement des activités dans les situations tant d'après conflit que d'après catastrophe au titre des programmes de rétablissement durable, et e) le renforcement de ses propres capacités d'intervention.

1. Renforcement de l'appui du PNUD au système des coordonnateurs résidents/humanitaires

35. Pour transformer la réaction internationale à une crise et la faire passer d'une série d'initiatives fragmentaires au départ soudain d'un redressement durable, il faut avant tout formuler une approche globale qui intègre les mesures de prévention, de consolidation de la paix, de secours, de rénovation et de redressement. Le PNUD voit dans le soutien à cet effort le plus important de ses rôles fondamentaux dans les situations de développement particulières.

36. Dans tous les pays, le PNUD agira par l'intermédiaire du système des coordonnateurs résidents, mettant l'accent sur les points suivants : a) planification et établissement de l'ordre des priorités, de bonne heure et conjointement; b) évaluation des besoins et des capacités locales, inspirée par la demande plutôt que par une institution; c) importance de convenir d'un commun accord de la division du travail par le biais d'une collaboration interinstitutions et d) nécessité de systèmes de financement plus souples pour la programmation transitoire. Il ne faut épargner aucun effort pour soutenir le rôle central qui incombe aux gouvernements dans la gestion de ces processus et pour faire place à tous les agents internationaux dans une approche unique, inclusive et participative.

37. Le succès de la collaboration au sein du système des coordonnateurs résidents dépend d'un certain nombre de facteurs clefs :

a) Mesure dans laquelle le système des coordonnateurs résidents est accepté comme responsabilité commune de toutes les institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies. Telle est en fait la tendance dans un nombre croissant de pays, où le souci premier est désormais de garantir la synergie qu'un bon fonctionnement du système des coordonnateurs résidents peut stimuler. Dans ces cas, des besoins et services spécifiques sont identifiés; l'analyse ou l'action conjointes ajouteront une certaine valeur aux initiatives individuelles, c'est-à-dire que le tout sera plus grand que la somme des parties;

b) Harmonie entre la manière dont le coordonnateur résident comprend son rôle dirigeant, d'une part, et les besoins et services identifiés par l'équipe de pays, d'autre part. En principe, le rôle dirigeant des équipes de pays des Nations Unies doit être compris comme consistant à faciliter les processus et à catalyser les efforts communs;

c) Dans le cas où le Secrétaire général a désigné un représentant spécial ou un représentant, il est nécessaire que les responsabilités soient clairement définies et qu'il existe des mécanismes d'appui appropriés pour garantir une division du travail et une synergie efficaces dans l'assistance des Nations Unies durant la crise et le redressement d'après crise;

d) Mise de ressources à la disposition des coordonnateurs résidents pour leur permettre de prendre des initiatives en collaboration, souvent à court délai – par exemple, évaluations et analyses rapides des besoins, activités de plaidoyer, ou initiatives à prendre dans les limites du programme en face de situations qui évoluent rapidement.

38. Le PNUD agira au niveau interinstitutions afin de tirer parti des progrès accomplis dans l'élaboration d'outils et de cadres communs à cet égard, y compris le Bilan commun de pays, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le Cadre stratégique des Nations Unies et le Cadre de développement approfondi (CDF) de la Banque mondiale. Les équipes de pays seront encouragées à utiliser ces outils comme point de départ, mais aussi à innover afin de répondre aux besoins des situations particulières qu'elles ont à affronter.

2. Partenariats

39. Dans les Plans d'action de l'Administrateur, 2000-2003 (DP/2000/8), la nécessité de forger des partenariats stratégiques est soulignée à titre non seulement de dimension des relations extérieures, mais aussi de condition préalable à l'efficacité du développement. Nulle part les partenariats stratégiques ne sont plus importants – ni plus difficiles à établir – que dans les situations de crise, d'après conflit et de redressement. Ils sont importants parce que les résultats requis dans de telles situations sont limités par le temps, multiples et souvent à très vaste échelle, ce qui exige une action sur de nombreux fronts simultanément à un moment où des milliers de vies peuvent être en danger. Ces situations sont aussi difficiles parce que le nombre d'agents qui interviennent est souvent trop élevé ou trop faible, et qu'ils ont des agendas et des cycles de programmation différents. L'Administrateur, faisant écho à l'orientation générale des réformes de l'Organisation des Nations Unies, est résolu à forger des partenariats plus étroits avec des agents internationaux et multilatéraux clefs tels que la Banque mondiale et l'Union européenne, ainsi qu'avec les agents autres que des États et les organisations de la société civile dans les situations où leur rôle est irremplaçable.

40. Le PNUD intensifiera les efforts en cours pour relever ce défi aussi bien sur le plan de ses propres rapports avec les pays bénéficiaires de programmes que dans le cadre du rôle du coordonnateur résident au sein du système des Nations Unies. Dans les situations de développement particulières, le PNUD s'efforcera d'établir un large réseau de partenariats stratégiques, notamment avec le Département des affaires publiques, le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), le Bureau du coordonnateur des affaires humanitaires et le Secrétariat des Nations Unies, ainsi qu'avec des organismes/organisations comme l'UNICEF, le HCR, le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. L'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisations internationale pour les migrations (OIM) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) sont aussi des agents dont le rôle ne cesse de grandir; de leur côté, les institutions de Bretton Woods jouent un rôle croissant dans les situations de crise et surtout d'après crise. Le PNUD cherchera à devenir un partenaire efficace pour ces organisations afin de faciliter des activités communes qui tirent parti de leurs points forts respectifs, tout en poursuivant une collaboration à long terme dans des domaines tels que la stabilisation macroéconomique. Des évaluations communes, la planification et la collaboration au stade de la formation (par exemple, les ateliers sur l'alerte précoce et les mesures préventives offerts par l'École des cadres des Nations Unies, à Turin) seront élargies. Les ONG internationales et locales, qui sont fréquemment des partenaires d'exécution pour l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les groupes de la société civile, la communauté universitaire et le secteur privé ont tous un rôle à jouer au niveau tant de la prévention que du redressement d'après crise. Le PNUD s'efforcera de travailler avec ces agents afin de maximiser leur contribution et leurs avantages comparatifs dans le contexte d'une stratégie globale de redressement ou de prévention. La même observation s'applique aux organisations régionales et sous-régionales, dont l'Organisation des Nations Unies reconnaît de plus en plus le rôle. Enfin, les médias locaux et internationaux peuvent aussi apporter une contribution constructive à la prévention ou à la stabilisation.

3. Prévention

41. Si le PNUD a un portefeuille toujours plus important de programmes d'atténuation des catastrophes et de planification préalable à celles-ci, ses activités en période de crise et de conflit ont généralement porté sur la phase de profond bouleversement et ses lendemains immédiats. Mais on s'aperçoit de plus en plus que des mesures rapides pourraient contribuer à prévenir ou atténuer ces crises. En étroite coordination avec les autorités locales et nationales, le PNUD pourrait prendre des mesures visant à promouvoir le progrès social et institutionnel qui contribueraient à empêcher les tensions préexistantes de dégénérer en un conflit violent. Cette action préventive est un domaine où les pays donateurs et les pays bénéficiaires de programmes

s'accordent maintenant à demander au PNUD de renforcer ses interventions. Cela suppose que les stratégies de prévention soient intégrées à des activités de développement plus vastes.

42. En tant qu'institution non politique qui s'attaque aux causes économiques des conflits, le PNUD cherchera en premier lieu à promouvoir des processus institutionnels et consultatifs sur l'invitation des autorités locales et nationales, tirant parti des rapports de confiance qu'il entretient de longue date et de sa bonne connaissance de la situation locale. Ces processus viseront d'abord ordinairement à rechercher un consensus sur les problèmes capitaux d'ordre économique, social, politique, juridique ou constitutionnel, tout en prêtant appui à la société civile, et en facilitant la solution des conflits et la réconciliation au niveau communautaire. Des mesures prises en partenariat avec les autorités locales et nationales peuvent contribuer à la consolidation de la paix, au renforcement des institutions et à l'amélioration des politiques suivies. L'expérience a prouvé que la reconstruction d'après conflit doit souvent avoir pour but d'aider une société à surmonter les causes anciennes de la violence. Les pays bénéficiaires de programmes demandent de plus en plus au PNUD de veiller à ce que le redressement d'après conflit consolide la primauté du droit et mette en place des institutions publiques efficaces, responsables et transparentes, ainsi que de saines pratiques administratives et économiques.

43. Le PNUD affronte maintenant la nécessité d'élaborer de nouvelles méthodes et de nouveaux outils afin d'intégrer la prévention du conflit dans sa programmation, afin aussi de mesurer l'impact des stratégies et projets de développement sur la réduction du risque de conflit. Ce travail sera conçu en premier lieu à l'intention des pays qui ont déjà souffert d'un conflit ou sont manifestement menacés par la violence, et chez lesquels le changement social et économique peut avoir un effet déstabilisant. Les stratégies de développement et de prévention des conflits doivent prendre en compte des problèmes tels que l'inégalité de la répartition des ressources, l'exclusion, la mise en commun des fardeaux, le déplacement et la réinstallation, ainsi que leur impact sur le conflit. Dans ses programmes, le PNUD s'efforcera d'indiquer comment il est possible d'empêcher de tels facteurs d'ouvrir la porte à la violence. Des directives, des méthodologies et une formation sont nécessaires dans ce domaine.

44. Le PNUD continuera aussi de mettre l'accent sur la prévention dans le contexte des catastrophes naturelles. Celles-ci frappent avec une sévérité toute particulière les groupes sociaux les plus vulnérables, qui vivent déjà dans une situation précaire due à la pauvreté chronique, à l'exclusion économique et sociale, à l'urbanisation sauvage, à une planification inadéquate et à l'accroissement démographique. Une amélioration à long terme ne surviendra qu'à condition d'intégrer les mesures de prévention des catastrophes à la stratégie de développement ordinaire du PNUD.

4. Programmation du redressement durable

45. Au lendemain d'une catastrophe ou dans une situation d'après conflit, l'approche multisectorielle du PNUD, sa mise en place de capacités et la rapidité accrue de ses interventions serviront à élaborer un cadre de redressement adapté aux besoins spécifiques d'un pays, en collaboration avec d'autres partenaires importants. Tirant parti de l'appui du PNUD au processus de coordination interinstitutions, ces cadres offriront le point de départ d'une intervention concertée. L'appui à la mise en place d'une capacité nationale restera le principe directeur du PNUD en de telles situations. Quand il y a lieu, le PNUD lui-même continuera d'offrir des programmes distincts en tant qu'éléments des cadres convenus, en s'inspirant des programmes réussis du passé.

46. Dans son assistance au redressement, le PNUD continuera de viser à oeuvrer avec ses partenaires afin de combler les lacunes qui apparaissent dans les processus de transition : il s'agira d'assurer une continuité institutionnelle; de faire la soudure des cycles de financement entre les phases d'opérations de secours et de reconstruction à plus long terme; et de lancer d'un seul coup le processus national de mise en place de capacités et de contrôle local (« ownership »). Grâce à sa présence presque partout dans le monde et à sa capacité de décaissement rapide, le PNUD est bien placé pour fournir l'aide au développement à court ou moyen terme qui est essentielle quand une crise a frappé. Il adoptera ensuite son rôle plus traditionnel de mise en place de capacités quand l'assistance à long terme peut être offerte par des partenaires tels que la Banque mondiale et les banques régionales multilatérales.

47. En tant que composante d'un cadre de redressement plus large et chaque fois que les pays bénéficiaires de programmes l'exigent, l'action du PNUD peut inclure les composantes suivantes, financées en pre-

mier lieu par des ressources extrabudgétaires, comme cela s'est fait jusqu'à présent :

a) **Réinsertion des populations sinistrées par la guerre ou une catastrophe**. Le soutien du PNUD visera principalement à restaurer le capital social et humain des populations sinistrées par la guerre ou une catastrophe (par exemple, rapatriés, personnes déplacées dans leur propre pays et ex-combattants) au moyen d'approches à base locale et communautaire. Ces activités viseront à contribuer à la stabilité politique et économique en aidant les communautés à reconstruire les systèmes, relations et structures de gestion qui rendent possible un redressement durable. En collaboration avec le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), le PNUD cherchera aussi en priorité à améliorer les conditions de vie et les perspectives des femmes, en vue d'élargir leur accès aux pouvoirs politique et économique à tous les niveaux. Le FENU et d'autres organisations continueront de jouer un rôle fondamental s'agissant de soutenir la mise en oeuvre de l'approche « programme de développement local », qui a connu un grand succès;

b) **Restauration de l'infrastructure**. Au lendemain immédiat d'une crise, le PNUD aidera à promouvoir la paix et la sécurité en restaurant les infrastructures sociales et économiques de base. Ceci peut inclure également l'aide à la reconstruction de l'infrastructure physique (écoles, centres de santé, centres communautaires, etc.) afin de faciliter le redressement socioéconomique d'ensemble;

c) **Catastrophes naturelles**. À la suite de catastrophes naturelles, technologiques et écologiques, le PNUD visera à renforcer la capacité des institutions nationales et communautaires en matière de gestion et d'atténuation des catastrophes, dans le cadre des programmes de redressement. L'objectif est de garantir une réduction durable des risques de catastrophe et de la vulnérabilité à celles-ci;

d) **Mise en place d'une capacité d'action antimines**. Le PNUD continuera de mettre en place une capacité nationale de programme intégré et durable d'action antimines aux niveaux national et local;

e) **Primauté du droit**. De nombreux conflits prennent naissance quand le principe de la primauté du droit cesse d'être respecté. Cela arrive souvent à cause du manque de solidité des cadres juridiques, constitutionnels et institutionnels ou de l'absence de mise en oeuvre de cadres plus acceptables. Collaborant avec les autorités nationales, le PNUD s'efforcera de les aider à mettre en place des cadres juridiques conformes aux normes internationales, à soutenir les institutions publiques capables de résoudre les conflits de manière pacifique, et à renforcer les mécanismes autochtones de solution des conflits. D'autres mesures peuvent consister à mettre en place les capacités institutionnelles ou humaines nécessaires à l'application de réformes juridiques, y compris l'attention au droit coutumier et aux institutions traditionnelles. La réforme du secteur sécuritaire, les institutions nationales de défense des droits de l'homme, la réconciliation, enfin la participation aux processus de réforme du droit et des institutions sont d'autres domaines où le PNUD peut agir en coordination avec les autorités nationales;

f) **Mise en place de capacités du secteur public**. La stabilité et le redressement macroéconomiques doivent se situer au centre de l'agenda de reconstruction et de développement d'après conflit. Les directives du CAD (OCDE) sur la coopération en matière de conflits, de paix et de développement soulignent la nécessité de mobiliser sans tarder des experts qui prêteront leur assistance dans ce domaine particulier des situations d'après conflit. L'expérience a confirmé le bien-fondé de cette pratique. En partenariat avec la Banque mondiale, le FMI et d'autres grandes institutions financières multilatérales, le PNUD soutiendra les efforts menés par chaque pays dans le domaine de la stabilité économique, en tant que composante de l'agenda de reconstruction.

5. Amélioration de la capacité d'intervention du PNUD

48. Pour rendre ces services fort nécessaires aux pays placés dans des situations de développement particulières et pour s'acquitter de ses responsabilités en tant que partenaire fiable au niveau interinstitutions, le PNUD doit continuer d'améliorer sa performance et sa capacité.

49. Premièrement, le PNUD a besoin d'améliorer la rapidité de ses interventions. Cette rapidité n'est pas attendue exclusivement des organismes de secours. S'agissant d'aider à combler l'écart entre les activités de secours et celles de développement et de faire démarrer rapidement les processus de redressement, le PNUD doit intervenir sans retard quand une crise commence, visant en premier lieu à renforcer ses bureaux de pays et son système de coordonnateurs résidents sur le terrain – ou à ouvrir un bureau quand il

n'en existait pas auparavant, comme ce fut le cas au Kosovo et au Timor oriental. Quand une crise commence, le PNUD doit devenir capable de mieux tirer parti de sa présence continue et s'appliquer sans délai à soutenir les systèmes de coordination, les cadres du programme et les partenariats nécessaires pour passer le plus vite possible des opérations de secours à la phase du redressement. Dans une telle tâche, le PNUD axera son action sur le développement, tandis que les spécialistes de l'action humanitaire font face aux effets immédiats de la crise. Le PNUD améliorera la prise de décisions au siège afin d'accélérer son intervention, y compris les mesures de déploiement rapide et les régimes de programmation spéciale (temporaire) afin de prêter main forte aux coordonnateurs résidents sur le terrain. Cet effort se traduit en partie par le nombre croissant d'accords permanents conclus avec des organisations partenaires au Danemark, en Norvège et dans d'autres pays. Une initiative spéciale avec le Programme des Volontaires des Nations Unies devrait aussi apporter une contribution clef.

50. Deuxièmement, il est essentiel que les ressources mises en place soient celles dont on a besoin. L'effort de gestion de l'apprentissage et des connaissances vise en partie à définir les meilleures pratiques dans les situations de développement particulières, de sorte que les bureaux de pays aient rapidement accès au dernier état de la réflexion et aux méthodologies et stratégies les plus efficaces. Les compétences techniques d'experts dans des domaines tels que la réinsertion, l'action antimines, l'atténuation des catastrophes et la primauté du droit sont actuellement renforcées afin d'offrir ce type d'appui.

51. Au cours des trois prochaines années, le PNUD fera aussi des investissements substantiels dans son personnel, ce qui comporte une formation plus poussée, des programmes de recrutement au niveau des classes de début et des conseils aux fonctionnaires appelés à travailler dans des situations de développement particulières. L'Administrateur crée actuellement un nouveau type de relations entre le personnel et l'Administration, de nature à offrir davantage de perspectives de carrière pour un niveau de performance plus élevé. Une importante initiative consiste à accélérer les procédures de gestion du personnel afin de répondre aux demandes que posent les situations de développement particulières. Mais la détermination prédominante est de faire en sorte que les compétences requises pour opérer avec succès en de telles circonstances reçoivent une place majeure dans toute l'organisation.

IV. Suite à donner par le Conseil d'administration

52. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être examiner les problèmes évoqués dans le présent rapport et prendre note de son contenu.