



**Conseil d'administration
du Programme
des Nations Unies
pour le développement**

Distr.
GENERALE

DP/1996/4
20 novembre 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Première session ordinaire de 1996
15-19 janvier 1996, New York
Point 4 de l'ordre du jour provisoire
PNUD

PROGRAMMES DE PAYS ET QUESTIONS CONNEXES

Assistance à l'Union du Myanmar

Note de l'Administrateur

I. OBJET

1. Le présent rapport contient : a) un aperçu de l'assistance fournie au Myanmar depuis 1993 en application de la décision 93/21 du Conseil d'administration, b) des propositions que le Conseil d'administration voudra peut-être adopter au sujet de la suite de l'assistance au Myanmar dans le cadre de la décision 93/21.

II. INTRODUCTION

2. Dans sa décision 93/21, le Conseil d'administration, conscient qu'il existait des besoins humanitaires critiques et de développement humain fondamentaux de toute la population du Myanmar au niveau de la collectivité, a autorisé des dépenses d'un montant maximal de 18 millions de dollars au titre du chiffre indicatif de planification pour le cinquième cycle en vue de la poursuite d'une assistance par le PNUD pour la période de dix-huit mois allant jusqu'en décembre 1994. Un montant supplémentaire de 7,5 millions de dollars provenant de la redistribution des ressources du quatrième cycle a été en outre reporté. Le Conseil d'administration a décidé que toute l'assistance future du PNUD pour le développement au Myanmar et les fonds correspondants devaient être clairement axés sur des programmes ayant un impact durable à l'échelon local dans les domaines des soins de santé primaire, de l'environnement, de la lutte contre le VIH/SIDA, de la formation et de l'éducation et de la sécurité alimentaire. Il a décidé aussi d'approuver l'assistance au Myanmar au cas par cas.

/...

3. A sa deuxième session ordinaire de 1994, le Conseil d'administration a estimé que les 15 projets mis en oeuvre correspondaient entièrement à ce qu'il avait défini dans sa décision 93/21 et devaient être poursuivis jusqu'à leur achèvement. Il a été entendu que la question de la programmation future pour le Myanmar pourrait être examinée en temps opportun. Depuis 1987, le Myanmar est classé parmi les pays les moins avancés.

III. ETAT D'AVANCEMENT DE L'INITIATIVE POUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN

4. Un examen à moyen terme et une évaluation des 15 projets (globalement appelés Initiative pour le développement humain) ont été entrepris par AGRODEV Canada Inc., entreprise indépendante de consultants, en décembre 1994 et janvier 1995. Le Harvard Institute of International Development a aussi consacré plusieurs études à certains aspects de l'Initiative. Diverses autres évaluations, particulièrement celles qui ont été faites à un niveau sectoriel par des institutions spécialisées des Nations Unies et des organisations non gouvernementales (ONG) internationales au Myanmar, ont apporté des précisions sur la mise en oeuvre de l'Initiative.

5. L'Initiative est appliquée depuis deux ans. La plupart de ses ressources ont été affectées à sept circonscriptions de la zone sèche, de l'Etat de Shan et du delta de l'Ayeryawaddy (au Myanmar, le mot "circonscription" désigne des unités administratives regroupant 200 à 300 villages et bourgs), une part plus faible allant à sept circonscriptions de l'Etat de Chin et de l'Etat de Rakhine. Les projets ont été conçus presque exclusivement pour les zones rurales. On s'est efforcé de destiner leurs activités principalement aux catégories les plus pauvres de la population, ainsi qu'à celles qui sont les plus vulnérables et les plus exposées.

6. AGRODEV Canada Inc. a conclu dans son rapport que le thème et les activités des projets étaient pleinement conformes à la décision 93/21 du Conseil d'administration, répondaient aux besoins humanitaires urgents et étaient consacrés aux domaines approuvés par le Conseil : soins de santé primaire, environnement, lutte contre le VIH/SIDA, formation et éducation, et sécurité alimentaire. Les consultants ont estimé que l'Initiative répondait aux trois objectifs découlant de la décision 93/21 : a) impact direct, par des améliorations de l'infrastructure sociale et de l'infrastructure de production des collectivités, b) impact indirect par l'édification de capacité dans les villages, c) impact indirect par l'édification de capacité au niveau des organismes d'appui locaux.

7. Il est trop tôt pour formuler une évaluation définitive de l'impact de toutes les activités de l'Initiative au niveau local. Les projets sont encore tous en cours d'exécution et doivent encore être achevés, mais de nombreuses activités prévues par l'Initiative ont déjà des effets manifestes au niveau des villages. Les services de soins de santé primaire ont été améliorés dans les circonscriptions retenues, des améliorations ont été apportées aux bâtiments scolaires et la distribution de manuels et autres fournitures

/...

scolaires a fortement modifié la situation de l'enseignement; des instituteurs et des agents de santé de village ont été formés; l'accès à l'eau et aux installations d'assainissement a été amélioré dans de nombreux villages; l'environnement a beaucoup bénéficié des améliorations apportées à la gestion des bassins versants, des mangroves et de la foresterie communautaire. Il y a eu d'importants transferts de techniques nouvelles, particulièrement pour la gestion des bassins versants et des mangroves par un regroupement des approches à leur mise en valeur. Les innovations concernant la mise au point de fours à bois ont été extrêmement bien reçues par la population dans certaines circonscriptions de la zone sèche; la sécurité alimentaire des groupes pauvres a été améliorée et les activités génératrices de revenus ont été stimulées. Dans tous ces domaines, l'accent a été fortement mis sur le rôle des femmes et l'amélioration de leur collaboration aux activités dans les villages.

8. On a veillé de près à ce que la mise en oeuvre des activités de l'Initiative au niveau local se fasse selon une approche reposant véritablement sur la participation. Les organisations au niveau local ont participé de près à l'évaluation des besoins, à la définition des ordres de priorité et à la conception des activités locales. Des groupes de femmes ont été particulièrement associés aux activités génératrices de revenus. Des ONG nationales et internationales sont beaucoup intervenues dans la conception des projets et la mise en oeuvre de certaines activités. Les autorités administratives des circonscriptions et des villages ont largement apporté leur coopération pour faciliter la mise en oeuvre des projets et la fourniture de services.

9. La gestion des projets a donné lieu à une coordination et à une coopération considérables, particulièrement au niveau des circonscriptions et des villages, bien que 15 projets différents soient mis en oeuvre par cinq institutions spécialisées des Nations Unies. Les assistants pour les programmes des circonscriptions, soit 28 cadres locaux (dont beaucoup sont d'anciens spécialistes des Volontaires des Nations Unies) ont joué un rôle décisif en encourageant la motivation et en facilitant l'exécution des tâches au niveau des villages et des circonscriptions.

10. On peut considérer que l'état d'avancement global et sectoriel des projets est satisfaisant et novateur, mais des défauts n'en apparaissent pas moins qui sont dus principalement à la brièveté et au calendrier de l'Initiative. Il a fallu de ce fait procéder rapidement pour concevoir des projets et choisir des activités qui donnent vite des résultats. Il n'est pas facile de doter les villages de moyens et d'une organisation durables en si peu de temps. L'Initiative est principalement destinée aux catégories sociales les plus pauvres, bien qu'il faille encore l'affiner pour la faire bénéficier davantage à la population rurale très pauvre. Il y a aussi matière à des améliorations importantes des structures de gestion, principalement au niveau local, qui permettraient d'établir des liaisons plus étendues entre les activités des projets et, ainsi, pourraient créer une plus grande synergie.

/...

IV. EVALUATION DES BESOINS FUTURS

11. Se fondant sur les enseignements tirés à ce jour de l'Initiative, le bureau de pays, en consultation avec le bureau régional pour l'Asie et le Pacifique, a entrepris des consultations et des analyses étendues afin d'élaborer un ensemble de propositions concernant la prolongation de l'Initiative. AGRODEV Canada Inc. et le Harvard Institut for International Development ont formulé plusieurs propositions d'orientation future. Des consultations se sont déroulées avec toutes les institutions spécialisées des Nations Unies ayant un bureau au Myanmar et d'autres organismes de l'ONU. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) ont tous été consultés au sujet des questions relevant de leur compétence. D'autres institutions spécialisées (Bureau de l'ONU pour les services d'appui aux projets, Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) (CNUEH), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Organisation mondiale de la santé (OMS)) ont participé de près à l'Initiative en qualité d'agents d'exécution et prennent pleinement part aux consultations actuelles en vue de sa prolongation.

12. Une mission de formulation de projet, composée de consultants expérimentés et de représentants de certaines institutions spécialisées des Nations Unies, ainsi que d'ONG internationales et nationales, s'est rendue au Myanmar en octobre 1995 afin de définir un cadre conceptuel pour la poursuite des activités au titre de l'Initiative et repérer et élaborer des activités de projet faisables. La mission s'est acquittée de sa tâche en se conformant strictement à la décision 93/21 du Conseil d'administration. Elle a procédé à de larges consultations à tous les niveaux au Myanmar, particulièrement à celui des villages et des circonscriptions et lors de réunions directes avec les organismes à base communautaire et les villageois. Les autorités locales ont aussi été consultées au niveau des villages et à celui des circonscriptions. Des consultations se sont aussi déroulées avec les ONG, les institutions spécialisées des Nations Unies, le personnel de projet et les représentants diplomatiques au Myanmar, ainsi qu'avec des membres du gouvernement, afin qu'ils coopèrent à la mise en oeuvre des activités du projet.

V. INITIATIVE POUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN : POURSUITE DES ACTIVITES

A. Recommandations concernant l'assistance future : principales considérations

13. Plusieurs considérations essentielles ont déterminé la nature et la teneur des propositions de poursuite des activités dans le cadre de l'Initiative qui sont soumises au Conseil d'administration pour examen.

/...

14. Tous les projets proposés sont conformes à la décision 93/21 du Conseil d'administration. On attend d'eux qu'ils apportent des solutions aux principaux problèmes dans les domaines des soins de santé primaire (y compris la lutte contre le paludisme et la lèpre et le recul de ces maladies), de la protection de l'environnement, de la lutte contre le VIH/SIDA, de la formation et de l'éducation, ainsi que de la sécurité alimentaire. Ils continueront, en particulier, d'être axés sur les besoins humains essentiels et les besoins humanitaires de la population du Myanmar.

15. La structure actuelle de projet sera largement conservée, comme l'a recommandé la mission chargée de formuler les projets, et on l'a adaptée aux circonstances afin, à la fois, de l'unifier et de la rendre plus efficace. Pour préserver particulièrement la durabilité, il est nécessaire de ne pas rompre ou freiner l'élan imprimé par les activités de projet actuelles. Le personnel de projet n'exerce ses fonctions que depuis 12 à 18 mois; l'élaboration de relations de travail, au cas où des bouleversements leur seraient apportés actuellement, nécessiterait un nouveau départ et leur consolidation des délais supplémentaires. Des améliorations sont apportées pour renforcer la coordination et les liaisons entre les activités de projet. La réforme de la structure de gestion devrait insister principalement sur la coordination aux niveaux des circonscriptions et des villages et redéfinir le rôle des assistants de programme de circonscription.

16. Dans le cadre général des approches actuelles, il est prévu d'ajuster et de modifier au besoin l'éventail et la nature des activités de projet. Ces modifications viseront à faire bénéficier plus directement les groupes pauvres, vulnérables et à haut risque des interventions prévues au titre de projets. Elle donneront aussi plus d'importance aux activités génératrices de revenus, particulièrement à celles qui sont destinées aux femmes. Des perfectionnements devront aussi accroître les effets au niveau local. On veillera particulièrement à renforcer la rentabilité et la durabilité.

17. Jusqu'à présent, les enseignements de la mise en oeuvre de l'Initiative montrent qu'il faudrait assouplir la conception et les modalités de mise en oeuvre des projets de sorte qu'ils continuent de répondre réellement à l'évolution des besoins des villages. Ainsi, la population pourrait aussi mieux participer à l'évaluation des besoins et à la mise en oeuvre des activités, y compris à la mobilisation sociale et à celle des ressources. Un objectif important au cours de la phase de prolongation sera de stimuler de telles approches souples fondées sur la participation. On compte que les organismes de la société civile, y compris les ONG, participeront activement à la conception et à la mise en oeuvre des activités de l'Initiative.

18. Les activités des projets seront largement regroupées dans les 14 circonscriptions dans lesquelles elles sont actuellement mises en oeuvre (indépendamment des activités relatives aux soins de santé primaire, à la lutte contre le paludisme et la lèpre et au recul de ces maladies, ainsi qu'à la lutte contre le VIH/SIDA, qui s'étendent à tout le pays). Environ six autres circonscriptions seront incluses, dont deux où les activités du PNUD

/...

compléteront celles du HCR pour aider les rapatriés à participer à nouveau au développement. Des consultations ont lieu aussi avec le PNUCID en vue d'activités appropriées conformément à la décision 93/21 du Conseil d'administration. Dans les 14 circonscriptions, les activités de projet seront étendues à d'autres villages qui en étaient auparavant exclus. On compte que la phase de prolongation bénéficiera à un plus grand nombre de pauvres, particulièrement parce que de nouveaux villages seront inclus dans les circonscriptions où des projets sont actuellement mis en oeuvre.

B. Propositions de projet

19. Les projets proposés sont conçus pour répondre particulièrement et de manière cohérente aux besoins importants du Myanmar dans le domaine humanitaire et dans celui de l'environnement. Les ressources limitées dont dispose le PNUD ne peuvent répondre qu'à une petite partie de ces besoins et sont destinées aux villages et aux circonscriptions des divisions administratives et des Etats particulièrement démunis, qui souffrent le plus de la misère et sont les plus exposés aux catastrophes naturelles. Bien que chaque projet soit constitué d'un certain nombre d'activités distinctes les unes des autres, il comporte manifestement des groupes et des séries d'activités qui doivent être reliés. Pour concevoir et mettre en oeuvre ces projets, on veillera à ce que les institutions spécialisées des Nations Unies, particulièrement l'UNICEF et le PNUD, continuent de coopérer et de collaborer étroitement, spécialement dans les domaines relatifs, par exemple, à l'éducation, à l'eau et à l'assainissement, à la lutte contre le VIH/SIDA, à la lutte contre le paludisme et la lèpre et au recul de ces maladies, et à la carence en iode.

20. Compte tenu de ces objectifs et considérations d'ordre général, particulièrement des conclusions de la mission qui a formulé le projet, l'Administrateur propose pour les activités de projets la structure thématique et sectorielle suivante.

1. Développement humain et besoins humanitaires

21. Une série de projets, conçus principalement pour améliorer le développement humain et aussi pour répondre aux besoins humanitaires les plus urgents, visera à appliquer la décision 93/21 du Conseil d'administration dans ces domaines.

22. Le projet relatif à l'enseignement portera entièrement sur l'éducation de base et l'éducation parascolaire. Deux projets relatifs à l'éducation qui font partie de l'Initiative pour le développement humain ont créé dans de nombreux villages de sept circonscriptions un élan qui s'est manifesté par la rénovation de bâtiments scolaires et la distribution de manuels et de fournitures scolaires. En outre, on a organisé la formation d'instituteurs et la culture de jardins scolaires pour améliorer la nutrition et produire des

/...

revenus qui servent à entretenir les écoles. Le projet proposé poursuivra ces activités dans un plus grand nombre de villages et insistera encore davantage sur la formation. Il comportera un nouveau volet essentiel relatif à l'enseignement parascolaire, qui permettra à un plus grand nombre de personnes de bénéficier d'un enseignement.

23. Le projet relatif à l'eau et à l'assainissement continuera de prolonger l'Initiative en équipant les villages de systèmes peu coûteux d'accès à l'eau reposant sur une évaluation des besoins par une approche fondée sur la participation de la collectivité et sur la base d'un partage des coûts. Il est conçu pour bénéficier à un nombre beaucoup plus grand de villages dans les sept circonscriptions, grâce à une méthodologie éprouvée qui a fort bien réussi non seulement au Myanmar mais aussi dans d'autres pays.

24. Le projet relatif à la lutte contre le VIH/SIDA sera lié au programme régional mis en oeuvre à partir de New Delhi et insistera particulièrement sur les causes socio-économiques du problème, qui prend des proportions alarmantes au Myanmar. Son objectif consistera à renforcer des cours nationaux et le programme d'action conçus pour empêcher la diffusion du VIH/SIDA par une meilleure connaissance de ses mécanismes de transmission. Le projet sera mis en oeuvre conjointement avec le programme national de prévention du VIH/SIDA.

25. Les activités des projets actuels relatifs à la lutte contre le paludisme et la lèpre et au recul de ces maladies seront incluses dans le projet en cours relatif aux soins de santé primaire. Elles seront mises en oeuvre en collaboration avec l'UNICEF et lutteront surtout contre la carence en iode qui nuit gravement au développement mental des enfants et au bien-être des femmes, particulièrement dans les zones frontalières. Ce projet, qui sera exécuté principalement dans la zone sèche, le delta d'Ayeryawaddy et les zones frontalières, poursuivra la tâche accomplie dans le cadre de l'Initiative pour répondre aux besoins essentiels de la population de ces régions dans le domaine de la santé.

2. Environnement et sécurité alimentaire

26. Dans les régions où sont mis en oeuvre des projets inclus dans l'Initiative, il est urgent d'améliorer la gestion de l'environnement et des ressources naturelles en raison de la fragilité et de la grande vulnérabilité des richesses naturelles. La seule façon de fournir aux populations les plus pauvres les aliments et le bois de feu dont elles ont besoin sans hypothéquer l'avenir est de veiller davantage à la gestion des richesses naturelles de ces régions qui ont été rapidement appauvries par les pressions démographiques et les exigences croissantes de consommation.

27. Un projet destiné à la zone sèche apportera des solutions aux problèmes de l'agriculture et de la foresterie en privilégiant les exploitants agricoles pauvres et les paysans sans terre afin de créer des activités génératrices de revenus par l'amélioration de l'accès aux terres, à l'eau et aux richesses

/...

forestières. On poursuivra les travaux novateurs qui consistent dès maintenant à mettre au point et commercialiser des fours à bois à haut rendement d'énergie qui appauvrissent moins les réserves de bois et allègent en particulier la tâche des femmes. Ce projet regroupera les activités actuellement entreprises dans le cadre de deux projets distincts dans les domaines de l'agriculture et de la foresterie.

28. Le projet de gestion des bassins versants de l'Etat de Shan, qui prolonge les résultats du projet précédent, perfectionnera des techniques novatrices de gestion des bassins versants en adoptant des approches fondées sur la participation des collectivités et en aidant celles-ci à convenir de l'utilisation des forêts de ces bassins. Le développement des possibilités de création de revenus qui en résultera devrait ralentir l'exploitation forestière en permettant aux pauvres d'avoir d'autres sources de revenus.

29. Le projet relatif aux mangroves du delta d'Ayeryawaddy a mis en place une approche systémique à la remise en état des vastes mangroves de la région, largement détruites par l'exploitation excessive des ressources forestières et aquatiques. Le projet continuera de reposer sur ces approches, en faisant participer les collectivités locales à la gestion des mangroves. Ce projet a été particulièrement bénéfique à certains foyers les plus pauvres du pays et recrée une richesse naturelle exceptionnelle.

30. Les deux projets relatifs aux bassins versants et aux mangroves représentent des approches unifiées à une gestion durable de l'environnement.

3. Projets intersectoriels

31. Il est proposé de mettre en oeuvre sous peu trois projets de caractère intersectoriel, répondant aux préoccupations dans les domaines de l'environnement et du développement humain. Ces projets sont clairement conformes à la décision 93/21 du Conseil d'administration et contribueront de façon importante à garantir l'impact et la durabilité des activités entreprises dans le cadre de la plupart des projets.

32. Les projets à impact rapide qui ont été mis en oeuvre dans l'Etat de Chin et celui de Rakhine dans le cadre de l'Initiative répondent à des besoins urgents qui méritent une attention immédiate dans ces régions. Ils vont être revus pour avoir un impact plus durable. On adoptera une approche intégrée dans un projet qui associera tout un éventail d'interventions dans plusieurs secteurs (éducation, environnement, eau et assainissement, sécurité alimentaire et création de revenus) et qui visera à édifier des capacités au niveau local par des approches fondées sur la participation et répondra aussi aux besoins humanitaires des groupes vulnérables et des groupes à haut risque dans ces régions défavorisées.

33. La décision 93/21 du Conseil d'administration prévoit expressément que les activités des projets doivent avoir "un impact durable à l'échelon local".

/...

Pour garantir un tel résultat, on a inclus dans plusieurs projets en cours des volets importants relatifs au microcrédit, particulièrement à l'intention de la population très pauvre. Il est possible d'obtenir des ONG internationales et des organismes de la société civile qu'ils fournissent leur appui au développement de tout un éventail d'activités, particulièrement en matière de microcrédit, pour permettre aux groupes pauvres et vulnérables d'entreprendre des activités favorables à leur bien-être et à leur protection sociale. Les femmes des ménages pauvres seraient les principales bénéficiaires d'un tel projet.

34. Continuer à mettre en oeuvre l'Initiative imposera au PNUD une tâche complexe et continue qui exigera de vastes compétences pour la surveillance continue, l'évaluation et l'analyse des micro-interventions, ainsi que la stimulation d'un impact durable au niveau local. Il est donc proposé de modifier le projet actuel d'appui au programme afin de l'étendre à plusieurs fonctions essentielles à la gestion globale de l'Initiative. L'encadrement actuel d'assistants de programme dans les circonscriptions, qui a reçu une meilleure formation, pourra ainsi assurer une surveillance continue et une évaluation. On entreprendra des analyses indispensables à la compréhension des facteurs propres aux régions et aux circonscriptions qui ont une incidence sur la pauvreté et à la conception des interventions techniques adaptées. Le projet examinera aussi de façon sélective les questions qui ont une incidence directe sur ses diverses activités à l'échelon des villages, afin de les rendre plus durables. Le projet facilitera aussi des arrangements pour la formation en commun et l'édification de capacité au profit d'ONG.

VI. AFFECTATION DE RESSOURCES

35. Un montant non utilisé de 52,076 millions de dollars provenant des ressources du CIP du cinquième cycle (1992-1996) est disponible pour la programmation. Dans sa décision 93/21, le Conseil d'administration a autorisé des dépenses d'un montant maximum de 18 millions de dollars au titre du CIP pour le cinquième cycle, outre les montants provenant de la redistribution des ressources du quatrième cycle. Celles-ci s'élevant à 7,5 millions de dollars, il en résulte un montant total de 25,5 millions de dollars pour une période de dix-huit mois, ce qui représente une dépense autorisée annualisée de 17 millions de dollars. On compte que les dépenses annuelles totales seront maintenues au même niveau de 17 millions de dollars par an.

VII. MESURES QUE LE CONSEIL D'ADMINISTRATION POURRAIT PRENDRE

36. Le Conseil d'administration voudra peut-être :

a) Approuver la poursuite du financement d'activités dans les secteurs définis précédemment dans la décision 93/21 du Conseil d'administration;

/...

b) Autoriser l'Administrateur, au cas par cas, à approuver des projets pour un montant total ne dépassant pas 52,076 millions de dollars au cours de la période 1996-1997;

c) Autoriser la mise en oeuvre des projets approuvés jusqu'à leur achèvement, moyennant des dépenses annualisées d'un montant maximum de 17 millions de dollars par an;

d) Prier l'Administrateur de soumettre, à sa première session ordinaire de 1998, une évaluation indiquant dans quelle mesure l'assistance fournie au Myanmar reste conforme aux dispositions de décisions actuelles du Conseil d'administration, y compris de la décision 93/21.
