



**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
14 décembre 2020
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2021

1-4 février 2021, New York

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

**Évaluation de l'appui du PNUD aux pays touchés
par un conflit**

Résumé

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Contexte	2
II. Portée et ampleur des programmes du PNUD	2
III. Principales constatations	3
IV. Conclusions	9
V. Recommandations	17

* Nouveau tirage pour raisons techniques (15 janvier 2021).



I. Contexte

1. Depuis ces dix dernières années, l'augmentation des conflits, de la violence et des tensions liés aux ressources naturelles et aux changements climatiques ne cesse d'être une source de préoccupation croissante, compte tenu de la gravité des conséquences humaines, sociales et économiques. D'après les estimations, d'ici à 2030, deux tiers des personnes dans le monde vivant dans des conditions de pauvreté extrême, environ 2,3 milliards de personnes, seront dans des États fragiles ou touchés par des conflits. Les conflits restent un obstacle majeur à la réalisation des objectifs de développement durable. Le PNUD doit impérativement trouver une solution aux problèmes causés par ces conflits et aux fragilités qui en découlent s'il veut atteindre ses objectifs en matière de réduction de la pauvreté et de développement durable.

2. Le PNUD, par l'intermédiaire de son Bureau indépendant d'évaluation, a entrepris d'évaluer l'aide qu'il apporte aux pays touchés par un conflit afin de mesurer sa contribution à la prévention des conflits, à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État. Cette évaluation s'inscrit dans le plan de travail du Bureau pour 2018-2021, approuvé par le Conseil d'administration. Elle concerne les programmes menés entre 2014 et 2020, période qui coïncide avec la réorganisation par le PNUD de ses activités liées aux crises et comprend les plans stratégiques précédent et actuel (2014-2017 et 2018-2021)

3. L'évaluation permettra au PNUD d'élaborer son prochain plan stratégique et sa politique de programmation dans les contextes de conflit et de fragilité et de déterminer sa place et son rôle dans le cadre des réformes et du repositionnement des mécanismes de consolidation de la paix des Nations Unies. Réalisée dans le respect des dispositions générales de la politique d'évaluation du PNUD, l'évaluation permettra à l'institution de mieux s'acquitter de son obligation de rendre des comptes aux parties prenantes et aux partenaires de développement aux niveaux national et mondial et contribuera à l'élaboration de stratégies liées aux programmes et à l'apprentissage aux niveaux institutionnel et national.

4. L'évaluation a porté sur le rôle et les contributions du PNUD dans des domaines clés tels que la prévention des crises, la réponse aux crises (y compris le relèvement rapide et la stabilisation), la consolidation de la paix et le renforcement de l'État en vue d'un développement à moyen et long terme, dans 34 pays touchés par un conflit. Elle s'appuie sur les évaluations du programme national et des programmes thématiques mondiaux dans les pays touchés par un conflit. Outre la contribution du PNUD au niveau national, les principaux éléments des programmes ont été évalués, notamment les principes et les questions intersectorielles. Une attention particulière a été accordée aux concepts et aux approches utilisés par le PNUD et au rôle important qu'il joue au niveau mondial dans la promotion de la résilience et du lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix.

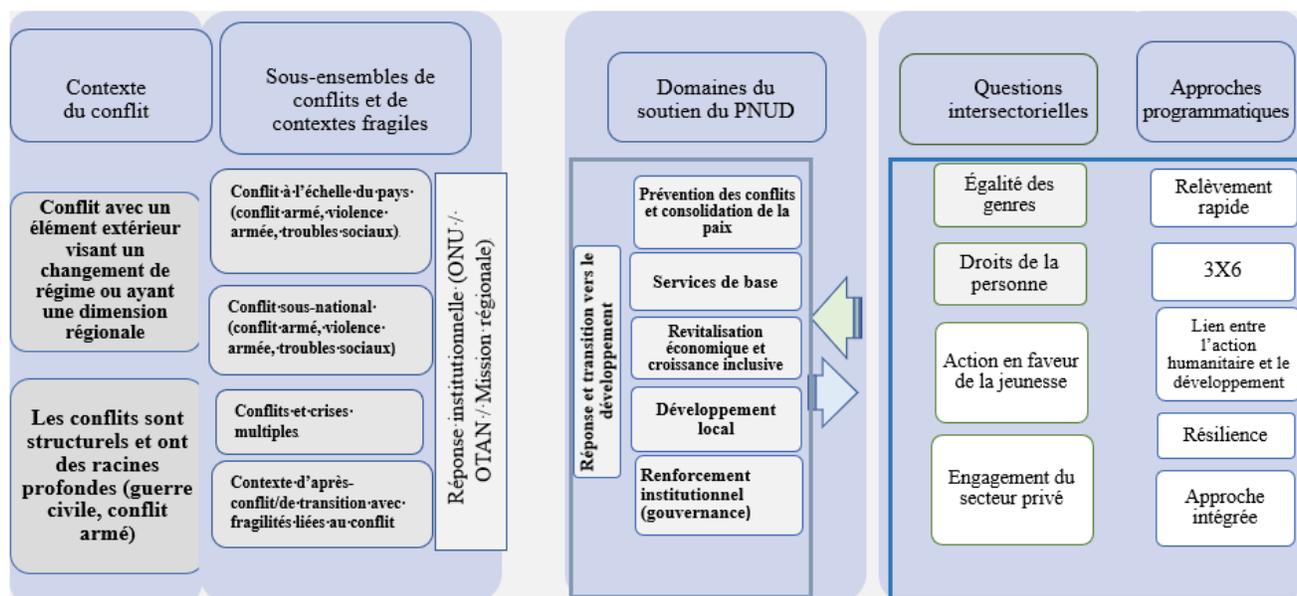
II. Portée et ampleur des programmes du PNUD

5. Dans ses plans stratégiques, le PNUD a explicitement souligné que le renforcement de la paix et de la stabilité et l'augmentation de la résilience étaient fondamentaux pour atteindre les objectifs de développement durable. Les programmes du PNUD visent à soutenir le développement durable tout en renforçant la résistance aux chocs futurs. Le Plan stratégique 2014-2017 visait à atteindre cet objectif par une réduction significative des inégalités et de l'exclusion, tandis que dans le Plan stratégique 2018-2021, il était également envisagé d'accélérer la transformation structurelle. Les deux plans soulignaient l'importance de renforcer la résilience face aux crises et aux chocs.

6. Le PNUD vient en aide aux pays touchés par un conflit dans le cadre des efforts qu'ils déploient en matière de prévention des conflits, de relèvement, de stabilisation et de transition vers le développement. Les principaux volets de l'appui du PNUD aux programmes sont la prévention des conflits et la consolidation de la paix, les services de base, la relance économique et la croissance inclusive, le développement économique local, le renforcement des institutions (capacité de l'administration publique, processus démocratiques, état de droit), l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes. Les mécanismes et les politiques ayant une incidence sur les programmes du PNUD dans les pays touchés par un conflit comprennent les objectifs de développement durable, le Sommet mondial sur l'action humanitaire, la nouvelle façon de travailler, l'accent sur le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix et le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement.

7. Les dépenses afférentes aux programmes dans 34 pays touchés par un conflit pour la période 2014-2019 s'élèvent à plus de la moitié (51 %) du montant total de cette catégorie de dépenses, soit environ 13 milliards de dollars. Elles ont fortement augmenté, principalement en raison des programmes en Iraq et au Yémen en 2018 (représentant 25 % du total des dépenses annuelles du PNUD, qui s'élèvent à 2,5 milliards de dollars).

Figure 1 :
Portée de l'évaluation



Source : Bureau d'évaluation indépendant

III. Principales constatations

A. Positionnement du PNUD et soutien à l'élaboration de politiques et à la mobilisation au niveau mondial

8. Les programmes du PNUD visent à régler les problèmes les plus délicats dans les pays touchés par un conflit. Dans différents contextes, le PNUD a démontré l'importance de son appui en faveur de la paix et d'un développement accéléré. Au

cours des deux périodes du plan stratégique, le PNUD a appuyé une série d'activités interdépendantes concernant l'action, la stabilisation, le relèvement et la prévention dans divers contextes de conflit et d'après-conflit. Dans l'ensemble, les domaines d'intervention du PNUD ont peu changé ces dix dernières années, mais depuis 2014, l'institution a adopté une perspective plus intégrée dans ses stratégies et ses méthodes, renforçant l'importance de la paix et du développement fondés sur la résilience et du lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix. Dans les pays où se trouvent des missions de maintien et de consolidation de la paix, le PNUD apporte sa collaboration dans les domaines de l'état de droit, des élections, de la sécurité et de l'égalité des genres. Depuis sa création en 2019, le Bureau de gestion des crises du PNUD a grandement raffermi la position de l'organisation dans le monde et fourni aux bureaux de pays un appui technique, des instruments politiques et des outils pratiques.

9. Les plans stratégiques du PNUD ont bénéficié d'un environnement politique mondial favorable qui a donné un nouvel élan au lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix, aboutissant notamment à l'adoption d'une série d'accords intergouvernementaux. Le PNUD a fait des progrès considérables en ce qui concerne ses partenariats mondiaux avec les organismes humanitaires, les institutions financières internationales et les donateurs. Malgré les efforts déployés par les différentes institutions, il reste encore difficile d'inscrire la paix dans un programme plus large et de favoriser des solutions plus concrètes visant à renforcer le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix. Bien qu'il participe largement à ces mécanismes politiques mondiaux, le PNUD ne tire pas parti de son expertise en matière de développement et de paix ainsi que de sa connaissance des pays, qui est un avantage unique, pour prendre la direction des programmes nationaux et mondiaux relatifs à l'action humanitaire, au développement et à la paix. Le rôle que joue le PNUD dans la promotion de la réalisation des engagements mondiaux en faveur d'une approche intégrée, en particulier au sein du système des Nations Unies, ne reflète pas l'urgence de la question. Étant donné la gravité des défis à relever pour trouver des solutions durables en matière de paix, de sécurité et de développement au Sahel, un engagement stratégique et concerté de la part du PNUD est nécessaire.

B. Renforcement des capacités institutionnelles nationales

10. **Relance économique et emploi.** Organisme de développement des Nations Unies, le PNUD dispose d'une perspective à long terme du développement d'un pays, qui relie l'action humanitaire ainsi que les activités liées à la paix et à la sécurité menées par le système des Nations Unies et lui permet de mettre en place facilement des activités multidimensionnelles et intégrées. Cet avantage unique a également permis au PNUD d'occuper une place préminente au sein du système des Nations Unies et de faire autorité lors des délibérations des Nations Unies sur le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix.

11. Le PNUD a toujours soutenu la relance des économies locales et le renforcement des plans et stratégies locaux et nationaux, en utilisant une série de méthodes modulables favorables à la relance économique dans les pays touchés par un conflit. Les programmes de relance économique à moyen terme au niveau infranational ont permis d'adopter des stratégies visant à garantir la viabilité des moyens de subsistance. Les mesures de relance économique reposent sur une approche intégrée, incluant des objectifs de cohésion sociale, de consolidation de la paix, de protection de l'environnement et de développement des énergies renouvelables. Les moyens de subsistance sont des points d'entrée permettant d'améliorer la cohésion sociale et de faciliter le dialogue sur la promotion de la paix, de la sécurité et du développement. S'ils étaient menés simultanément, les programmes humanitaires et de développement

seraient mieux à même de tenir compte des principaux moteurs de la relance économique et de la paix dans des contextes de conflit.

12. Le PNUD a donné la priorité aux entreprises et aux marchés inclusifs afin que les populations, qui sont les consommateurs, fournisseurs, employés ou entrepreneurs, soient intégrées dans les chaînes de valeur et les marchés. Pour réussir, les initiatives de développement de marchés inclusifs doivent opérer à différents niveaux, reliant les petits producteurs, les politiques, l'infrastructure et les mesures incitatives. L'adhésion de la base aux politiques générales et aux incitations fiscales prises en amont, est essentielle au développement durable des chaînes de valeur dans des secteurs clés, mais reste limitée. Les programmes sont conçus pour entraîner la relance économique à moyen et long terme, mais leur application a été variable.

13. **Réhabilitation et renforcement des services de base.** Le soutien du PNUD à la restauration des infrastructures, allant des grands programmes de stabilisation à la réhabilitation des infrastructures à petite échelle, a contribué à rendre opérationnels les services de base. L'avantage comparatif du PNUD réside dans son approche intégrée de la réhabilitation des services de base, qui associe la reconstruction au relèvement, au développement et à la consolidation de la paix. Restaurer les infrastructures dans une optique de développement a eu des répercussions importantes sur le relèvement dans tous les secteurs.

14. Les principaux domaines d'appui aux infrastructures comprennent la réhabilitation des bâtiments publics et la mise en place de moyens de subsistance et de services sociaux (construction de centres de santé, d'écoles et de puits). Outre le soutien à la réhabilitation des infrastructures à petite et moyenne échelle dans les pays touchés par un conflit, le portefeuille du PNUD comprend des projets d'infrastructure à grande échelle dans des contextes de sortie de conflit, par exemple en Afghanistan, en Iraq, en Libye et au Yémen. Ces projets visent à restaurer les infrastructures détruites et accélérer la mise en place de services de base dans le cadre d'activités de stabilisation ou de relèvement rapide. Les projets d'infrastructures et de services communautaires sont un symbole concret de la promotion de la paix et sont un moyen de renforcer la participation des populations à la reconstruction et à la réconciliation de leurs communautés.

15. La reconstruction dans les contextes d'après-conflit va au-delà des infrastructures physiques ; elle renforce les efforts de relèvement communautaires et nationaux et contribue à réduire les tensions. Le manque de services est l'une des causes sous-jacentes des conflits. Les efforts du PNUD visant à rétablir les services de base, notamment l'électricité, l'eau et la sécurité alimentaire (par l'approvisionnement en eau) ont permis de s'attaquer à certaines des causes profondes des conflits et de réduire les tensions liées à l'absence ou à la rareté des ressources. L'appui aux infrastructures communautaires et sociales a renforcé les efforts nationaux visant à améliorer la santé, l'éducation, l'environnement et l'énergie.

16. Le PNUD a joué un rôle majeur dans la mise en place et la bonne gestion de grands mécanismes de financement pour la stabilisation et permis le rétablissement des services dans un environnement très risqué. Depuis 2015, le PNUD a lancé l'un de ses plus grands programmes, le mécanisme de financement pour la stabilisation en Iraq et le programme de gestion des situations de crise et de renforcement de la résilience pour l'Iraq. L'expérience de l'Iraq est devenue emblématique des activités de stabilisation du PNUD ; le modèle a été repris dans des contextes très variés et de diverses façons.

17. **Renforcement de la gouvernance et de l'état de droit.** La contribution du PNUD au renforcement des institutions et de la gouvernance comprend un appui au renforcement des capacités des administrations publiques (organisation, processus et

capacités au niveau national, gouvernance locale, fonction publique, responsabilité et transparence), à l'état de droit (secteur de la justice, police, réforme du secteur de la sécurité) et au processus politique démocratique (processus politiques inclusifs tels que les élections, le Parlement, la société civile, les institutions des droits de l'homme). Les programmes du PNUD reposent sur le principe que des institutions fortes et responsables capables de promouvoir une croissance économique inclusive et la cohésion sociale sont essentielles à la fois au développement et à une paix durable.

18. Le PNUD contribue au renforcement des capacités des gouvernements des pays touchés par un conflit à faire avancer les réformes, à fournir des services et à encourager la participation des citoyens de sorte à rendre les institutions plus efficaces et responsables. L'appui au renforcement des capacités institutionnelles est important pour améliorer le bon fonctionnement du gouvernement. Le PNUD a contribué à renforcer les mécanismes de sorte à favoriser la participation plus structurée et transparente de parlements et a soutenu efficacement les processus électoraux. Il n'exploite pas encore pleinement son avantage comparatif pour mettre son appui à moyen et à long terme au service des processus démocratiques.

19. Dans le domaine de la gouvernance inclusive, que ce soit par le renforcement des parlements ou les capacités électorales, le PNUD est l'une des rares institutions qui bénéficie d'une confiance méritée et de la collaboration des institutions nationales dans les situations de conflit, ce qui est un atout. De manière concrète, le PNUD aide les parlements à faire appliquer les lois, à faire participer les citoyens de manière transparente et à promouvoir les droits des femmes. L'appui du PNUD a permis de favoriser la collaboration entre les niveaux fédéral et infranational, de stimuler les possibilités de mobilisation citoyenne et d'instituer des règles et procédures parlementaires.

20. Faute de pouvoir s'engager à long terme dans les principaux domaines de gouvernance, le PNUD n'est pas totalement à même de promouvoir les mécanismes fondamentaux de changement institutionnel. Obtenir des résultats durables en matière de gouvernance a été plus difficile dans les pays les moins avancés ou dont les capacités en matière d'élaboration de politiques étaient plus faibles que dans les pays à revenu moyen ou dans des situations où le conflit était local. Dans de nombreux États à faibles ressources touchés par un conflit, le soutien du PNUD a consisté à financer et mettre en place des services de spécialistes dans des entités du secteur public. Souvent, cet appui technique a permis d'appliquer les stratégies du gouvernement et de mettre en œuvre des programmes.

21. Le soutien à l'état de droit, aux droits humains et au secteur de la sécurité est l'un des principaux domaines d'action du PNUD. Le PNUD a financé et formé la police, financé l'infrastructure physique et fonctionnelle de la police et du système judiciaire (bâtiments, véhicules, uniformes, ordinateurs et équipement de police scientifique), formé le personnel judiciaire et les agents pénitentiaires, élaboré des lois, des règlements et des procédures régissant le secteur de la justice pénale et renforcé les capacités des ministères et autres organes de contrôle. Un tel soutien, par exemple en Afrique de l'Ouest, en Libye, en Afghanistan et au Soudan du Sud, a directement contribué à la stabilité, renforcé la confiance en l'État et amélioré l'accès à la justice, en particulier pour les groupes vulnérables tels que les femmes.

22. L'une des contributions importantes du PNUD a été d'étendre la justice officielle dans des domaines où elle était auparavant absente. Un soutien technique et matériel a été fourni à des hauts magistrats, aux ministères de la justice, aux audiences foraines, aux programmes de formation juridique, aux groupes d'aide juridique et aux mécanismes de justice traditionnelle établis. Dans plusieurs pays touchés par un conflit, les programmes menés dans le secteur de la justice ont permis de renforcer les

capacités organisationnelles du ministère de la justice et des tribunaux, d'entreprendre des activités de sensibilisation, d'encadrer les cliniques d'aide juridictionnelle et, de manière générale, d'améliorer l'accès à la justice, en particulier pour les femmes. La justice transitionnelle est un domaine particulièrement sensible, qui relie la réforme de la justice à la consolidation de la paix. Le PNUD a contribué à plusieurs de ces mécanismes, avec des résultats mitigés. Malgré l'étendue de ses activités, l'organisation a parfois un effet limité du fait de questions de viabilité et de l'absence d'une stratégie globale reposant sur une analyse solide de l'économie politique et des conflits.

23. La réforme du secteur de la sécurité, notamment le contrôle démocratique et la reconfiguration des forces de sécurité, est essentielle à la bonne gouvernance et à la consolidation de la paix. Le PNUD a fourni un soutien technique aux secrétariats chargés de réformer le secteur de la sécurité, mais une réforme durable dépend des calculs politiques stratégiques de puissants acteurs nationaux et internationaux, qui échappent en général au contrôle du PNUD. Les capacités du PNUD sont limitées par un environnement politique et de donateurs complexe, dans lequel les intérêts de nombreux acteurs sont servis par un secteur de la sécurité fragmenté. Les effets sont plus durables quand la réforme du secteur de la sécurité est intégrée dans un plan de développement national. Le PNUD doit encore faire le point, tirer des enseignements et voir comment réaliser la réforme institutionnelle des forces de police dans des environnements complexes.

24. **Renforcement des capacités nationales en matière de prévention des conflits.** Dans le droit fil des efforts déployés par le système des Nations Unies, le PNUD a adopté une approche intégrée pour maintenir la paix, intervenant simultanément à travers toutes les phases du conflit dans le but d'adopter des approches globales faisant appel à tous les acteurs concernés. À cet effet, il s'est inspiré de l'examen des travaux des Nations Unies sur la paix, qui a déterminé l'orientation de la politique des Nations Unies, en faveur d'un engagement plus grand envers la prévention des conflits et les Sentiers de la Paix (Pathways for Peace) et du recentrage sur le lien entre le développement humain et la paix. Les activités du PNUD en matière de prévention et de consolidation de la paix se sont concentrées ces dernières années sur l'infrastructure et les services, plutôt que sur le renforcement des capacités de gouvernance et le dialogue ou les moyens d'analyser les conflits en temps utile. Les programmes liés à la prévention étaient à court terme, sans rapport avec les politiques et très limités. Le PNUD doit encore démontrer qu'il est une autorité dans ce domaine, et s'appuyer sur les études attestées qu'il réalise pour cibler plus directement l'extrémisme violent et lier plus étroitement ces travaux aux activités de prévention des conflits.

25. **Cohésion sociale et consolidation de la paix.** Le PNUD a utilisé les initiatives de relèvement des moyens de subsistance et de remise en état des infrastructures après les conflits comme des moyens de consolider la paix et de promouvoir la cohésion sociale. Ces interventions ont été importantes pour la stabilisation, la réduction des tensions communautaires et la mise en place des bases d'un gouvernement de confiance et d'un développement inclusif. Ils ont contribué à créer des emplois, à réhabiliter les infrastructures, à mettre en place des comités de paix locaux, des conseils publics et des groupes de travail sur la sécurité communautaire, à soutenir la fourniture d'une aide juridictionnelle et à former la police communautaire.

26. Le chevauchement des initiatives de consolidation de la paix avec ce que l'on qualifie de stabilisation est considérable. Là où le PNUD a pu étendre son travail à l'architecture nationale de paix au sens large, il a fait preuve d'un plus grand impact. Cependant, il a parfois été difficile de parvenir à un accord avec les autorités nationales. Le soutien du PNUD dans le domaine du désarmement, de la

démobilisation et de la réintégration a diminué depuis 2014, bien qu'il ait continué à travailler sur la collecte des armes en Afrique de l'Ouest. Les programmes de réintégration et de développement de moyens de subsistance ciblant les anciens combattants font toujours partie du portefeuille de la consolidation de la paix.

27. Les interventions du PNUD autour des infrastructures pour la paix peuvent être utiles en elles-mêmes mais ne sont pas toujours pertinentes dans les contextes plus larges de la prévention des conflits ou de la consolidation de la paix. Dans la plupart des pays, les limites d'une approche fondée uniquement sur les infrastructures pour la paix, dans le contexte des défis structurels importants posés par les conflits, étaient évidentes.

28. **Promotion de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes.** Le PNUD a fait de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes une priorité stratégique, a élaboré des orientations et des outils institutionnels suffisants pour intégrer le genre dans le cycle de programme et a mis en place un système de responsabilité pour suivre ses performances. Toutefois, la somme de ces efforts ne débouche pas sur une programmation tangible tenant compte de l'égalité des genres, et encore moins sur des résultats favorisant l'égalité des genres sur le terrain. Il y a un décalage net entre les engagements politiques du PNUD et la réalité opérationnelle, avec des conséquences sur les résultats des programmes dans les pays touchés par un conflit. Au niveau des pays, le PNUD doit encore adopter une perspective intersectionnelle. Les projets et programmes des bureaux de pays étaient conformes à une programmation ciblée sur le genre et/ou tenant compte du genre, mais il y a eu très peu de résultats favorisant l'égalité des genres.

29. **Développement de la jeunesse.** Les programmes du PNUD dans les pays touchés par un conflit comprenaient une série d'initiatives concernant les jeunes, notamment des programmes de développement des moyens de subsistance et des compétences, l'engagement des jeunes dans les processus de paix locaux et la cohésion sociale et des programmes de réhabilitation. Le renforcement des capacités des organisations de jeunes, des réseaux et des groupes de défense des jeunes a favorisé les partenariats. Des initiatives comme Active Labour Market, YouthConnekt ou le projet de leadership, d'innovation et d'entreprise des jeunes Youth Co:Lab (entreprises sociales dirigées par des jeunes et financées par des investissements ayant un impact) sont importantes pour créer des modèles viables dans des contextes de conflit. Malgré les succès, il reste à assurer la durabilité des initiatives et à établir des liens avec des programmes plus importants des gouvernements ou d'autres organismes.

30. **Approches du programme.** Le lien entre l'humanitaire, le développement et la paix et la Nouvelle façon de travailler ont fourni un cadre indispensable aux acteurs internationaux et nationaux pour rendre opérationnel et combler le fossé entre l'humanitaire et le développement, en travaillant collectivement à des résultats basés sur l'avantage comparatif sur des échéances pluriannuelles. Bien qu'il existe de bons exemples d'efforts conjoints et de synergies de programmes entre les agences, dans l'ensemble, il y a eu un manque d'engagement dans un élan collectif visant à améliorer les résultats en matière de paix et de développement. La Nouvelle façon de travailler et l'approche intégrée n'ont pas encore pris leur essor, faute d'une stratégie délibérée pour surmonter les silos des programmes des agences. L'interface humanitaire-développement-paix) doit encore être plus systématiquement harmonisée dans la programmation au niveau national, en coordination avec les équipes de pays des Nations Unies (UNCT) ainsi qu'avec les autorités.

31. Le PNUD a collaboré avec les agences humanitaires sur une série d'activités dans le cadre du lien entre l'humanitaire et le développement, allant de la stabilisation, du relèvement et du développement à la consolidation de la paix. Bien que le PNUD

ait donné la priorité au soutien de l'approche intégrée, des efforts plus concrets sont nécessaires pour guider la réflexion en termes de moyens pratiques pour briser les silos entre l'action humanitaire, le développement et la paix dans les réponses des pays. Le concept de résilience a été utilisé par le PNUD comme un moyen de catalyser l'approche intégrée et de s'engager à plusieurs niveaux dans une réponse par un programme pour traiter les éléments moteurs de conflit et de paix au niveau sectoriel. Le PNUD doit encore affirmer sa programmation dans tout le spectre de l'approche de l'humanitaire, du développement et de la paix et tirer parti de sa présence au niveau national pour jouer un rôle de chef de file dans ce domaine.

32. Plusieurs occasions ont été manquées dans le traitement global de crises multiples par les programmes du PNUD ainsi qu'au niveau des pays. La faiblesse des synergies entre les initiatives du PNUD et l'absence d'un programme de prévention bien conçu ont sapé les efforts visant à traiter les dimensions interdépendantes des conflits et des autres crises.

C. Partenariats

33. Les relations de confiance et de longue date du PNUD avec les gouvernements des pays du programme constituent un atout qui ajoute une valeur significative dans des environnements touchés par un conflit. Il est possible de tirer parti des partenariats avec les gouvernements pour accélérer les efforts d'élaboration de solutions durables.

34. Les partenariats ont élargi la portée et la contribution du PNUD aux résultats obtenus en matière de reconstruction et de prestation de services. Des partenariats avec des membres de l'équipe de pays des Nations Unies tels que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ont permis d'apporter un soutien technique et spécialisé pour renforcer la qualité des services. Le PNUD a travaillé dans le cadre des structures et des accords existants avec d'autres agences des Nations Unies, dans le cadre des missions de maintien de la paix et dans le cadre de missions politiques spéciales pour fournir une réponse et une programmation communes. Dans le domaine du renforcement institutionnel et de la gouvernance, le PNUD a établi des partenariats au niveau mondial avec les organismes compétents des Nations Unies. Une collaboration importante avec le Département des opérations de paix des Nations Unies a abouti à la création de la Cellule mondiale de coordination des questions relatives à l'état de droit en 2012, qui propose une approche « Une ONU » pour les questions d'état de droit. Les partenariats mondiaux n'ont pas encore été pleinement exploités au niveau des pays. Les collaborations avec la Banque mondiale au Yémen et l'Union européenne, en particulier dans la région du Sahel et de la Corne de l'Afrique, ont amélioré la contribution du PNUD.

IV. Conclusions

Conclusion 1. Dans les pays touchés par un conflit, le PNUD a apporté des contributions importantes à la stabilisation, à la mise en place et au renforcement des institutions, ainsi qu'aux processus de consolidation de l'État et de la paix.

35. La période d'évaluation a été marquée par des escalades majeures de conflits violents dans des régions de grande importance stratégique et géopolitique ; des escalades de conflits tant au niveau international qu'au niveau local ; des conflits armés prolongés ; des préoccupations croissantes concernant l'extrémisme violent international ; le rôle croissant des changements climatiques dans les conflits et les déplacements ; et des processus de paix politiquement sensibles. Le PNUD a réagi à

cette diversité de contextes et à ces défis complexes par des interventions efficaces pour soutenir les partenaires nationaux et internationaux, en comblant les lacunes critiques dans le spectre du relèvement et de la stabilisation. Le PNUD a été réactif, en facilitant les fonctions essentielles des gouvernements, en rétablissant les services et en fournissant des emplois et des moyens de subsistance temporaires. Malgré les difficultés rencontrées pour apporter une réponse adéquate dans certains cas, le PNUD doit être reconnu pour ses contributions aux progrès réalisés dans les pays touchés par un conflit.

36. Si les domaines d'activité soutenus par le PNUD sont restés cohérents au fil des ans, les contextes et l'ampleur des conflits ont varié, ce qui a obligé le PNUD à apprendre et à s'adapter rapidement. Le PNUD a fait preuve d'agilité en s'adaptant au contexte, que ce soit en mettant rapidement en place un mécanisme important de stabilisation en Iraq à grande échelle, en soutenant les processus de paix en Colombie ou en favorisant des approches fondées sur la résilience au Sahel et dans la Corne de l'Afrique. Le PNUD a la particularité unique de disposer des capacités opérationnelles et stratégiques nécessaires pour apporter des réponses multisectorielles associant l'ensemble des pouvoirs publics, ainsi que de l'expertise spécifique au PNUD en matière de promotion de la paix et du développement dans des pays touchés par une crise. Conformément à l'évolution des tendances géostratégiques, le PNUD s'est détourné de la consolidation de la paix et du désarmement après les conflits pour se concentrer davantage sur la stabilisation et la lutte contre l'extrémisme au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Asie du Sud.

37. Le PNUD a déployé des efforts concertés pour renforcer les partenariats avec d'autres agences des Nations Unies, en particulier les agences humanitaires et les institutions financières internationales. Ce point a son importance, car le PNUD met l'accent sur la promotion de la Nouvelle façon de travailler et sur le lien entre l'humanitaire, le développement et la paix. Bien qu'une marge d'amélioration considérable subsiste, les partenariats avec les agences des Nations Unies ont permis de renforcer les contributions à l'amélioration des services de base et des capacités institutionnelles. Les partenariats au titre des programmes pour un engagement consolidé conforme à la Nouvelle façon de travailler doivent encore être hiérarchisés.

38. La présence du programme du PNUD dans tous les contextes de conflit lui donne l'avantage comparatif de contribuer à la politique mondiale et de plaider en faveur de la Nouvelle façon de travailler et du triple lien (humanitaire-développement-paix). Il est possible d'améliorer son engagement mondial et régional en identifiant les domaines concernés par une participation cohérente et en optimisant sa présence régionale. La nature ad hoc de l'engagement du PNUD a réduit sa contribution à l'espace politique mondial et à un leadership éclairé sur le programme intégrant l'action humanitaire, le développement et la paix. Au niveau mondial, il existe un vide dans la mise en œuvre de ce programme. Le PNUD peut ainsi exercer un leadership éclairé pour transformer le concept de lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix en solutions pratiques interinstitutionnelles. Le PNUD n'a pas renforcé les synergies entre les programmes de pays et l'engagement au niveau mondial pour consolider davantage son positionnement dans le discours politique mondial.

39. Le PNUD doit encore relever de manière globale le défi de la réduction du financement des programmes de promotion des moyens de subsistance et de l'emploi à long terme et de soutien à la gouvernance de base dans les pays touchés par un conflit, ce qui a des implications sur le rôle qu'il peut jouer. Le financement de ces domaines thématiques par les donateurs a augmenté ces dernières années, mais le PNUD n'a pas été en mesure d'exploiter ce financement. L'appui fiduciaire constitue une composante importante du portefeuille de programmes du PNUD et le

financement de l'appui aux programmes est actuellement plus modeste. Bien que les pays touchés par un conflit représentent une part importante des dépenses globales du PNUD, le montant des ressources réelles est faible. Étant donné que les contributions des donateurs habituels constituent la principale ressource des programmes du PNUD, la diversification des sources de financement a été insuffisante.

Conclusion 2. Le PNUD a grandement contribué aux efforts de stabilisation. L'ancrage du soutien à la stabilisation dans les processus de consolidation de la paix et de renforcement institutionnel est essentiel pour obtenir des résultats durables.

40. L'appui à la stabilisation lors des crises prolongées est une composante majeure du portefeuille du PNUD, préparant le terrain pour la consolidation de la paix et empêchant la répétition de la violence. Le PNUD a joué un rôle important et constructif dans la mise en place et la gestion réussie de grandes installations de stabilisation et a permis le rétablissement des services dans des environnements à haut risque. En tant que tel, le PNUD a servi à créer un débouché évident dans les réponses complexes d'après-conflit. L'expérience de l'Iraq a été reproduite avec succès, par un soutien global aux infrastructures et d'autres efforts de relèvement rapide dans des contextes d'après-conflit immédiat.

41. Les cadres de programme du PNUD reconnaissent l'importance des entre la stabilisation, la paix et le développement mais, dans la pratique, l'approche de la stabilisation s'est concentrée sur les tâches immédiates de restauration et de reconstruction des infrastructures sociales. Des résultats tangibles apparaissent en termes d'amélioration des services sociaux et de retour des personnes déplacées. Cependant, ces résultats n'ont pas été intégrés dans les processus institutionnels et dans les initiatives de paix au niveau local, ce qui réduit la durabilité des résultats et les possibilités de renforcement des capacités institutionnelles. L'accent mis par les programmes de stabilisation sur le rétablissement rapide des services a creusé le fossé entre la stabilisation, la paix et le développement. Traiter les programmes de stabilisation comme une réhabilitation et un rétablissement rapides des infrastructures publiques signifie courir le risque de manquer des occasions de tirer parti de la consolidation de la paix et du renforcement institutionnel.

42. Des processus inclusifs et sensibles aux conflits auraient renforcé la contribution du PNUD aux programmes de stabilisation. Le PNUD doit encore mettre en évidence sa valeur ajoutée dans les programmes de stabilisation, indépendamment de l'adaptation aux différents contextes nationaux. En l'absence de principes de stabilisation définis, le PNUD est prédisposé à se conformer aux exigences des différents donateurs, qui souvent ne prêtent pas attention au renforcement institutionnel.

Conclusion 3. En tant que cadre global du travail du PNUD, la prévention évolue. Dans sa réponse programmatique, le PNUD a principalement mis l'accent sur le relèvement et la stabilisation des conflits, ne se concentrant que très peu sur la prévention des conflits. En tant que plus grande agence de développement des Nations Unies, le PNUD n'a pas adopté d'approche proactive pour développer une offre de prévention intégrée au niveau mondial et national. L'absence d'efforts systématiques pour s'attaquer aux accélérateurs de prévention a réduit la contribution du PNUD à la paix et au développement.

43. L'importance insuffisante accordée à la prévention des conflits est un problème courant dans le soutien international. Ce n'est pas l'apanage du PNUD. Au niveau de sa politique générale, le PNUD reconnaît l'importance de la prévention des conflits pour la réalisation des objectifs de développement durable et s'engage à renforcer les synergies entre les interventions en faveur du développement et de la paix. Cependant,

cet engagement ne s'est pas traduit par un soutien concret aux programmes de prévention. Dans les contextes de conflit et d'après-conflit, le PNUD a cherché à renforcer la résilience institutionnelle par des initiatives telles que le renforcement de l'administration publique, de l'état de droit et du secteur de la sécurité ; et la résilience communautaire par une revitalisation économique inclusive et la lutte contre les incidences climatiques. Néanmoins, ces efforts ont été de courte durée et n'ont pas toujours abouti à une masse cohérente et critique pour contribuer à la prévention des conflits. Le PNUD doit encore clarifier son approche conceptuelle de la prévention intégrée avant, pendant et après un conflit, et la manière dont sa programmation en matière de conflit et de développement peut être mise à profit à cette fin.

44. Les travaux visant à identifier les accélérateurs de la prévention en vue d'un engagement plus soutenu ont été limités. Cette lacune est plus évidente dans le Sahel et la Corne de l'Afrique, où la prévention des conflits violents prend toute son importance compte tenu de l'interdépendance des risques sécuritaires, humanitaires, politiques et climatiques. Les programmes nationaux et régionaux du PNUD n'ont pas accordé la priorité nécessaire au soutien systématique en faveur des mécanismes de prévention institutionnalisés. Le renforcement du lien entre le climat et les conflits a nécessité des efforts systématiques pour traiter les dimensions interdépendantes et prévenir les tensions et les conflits. Le faible rôle joué par le PNUD dans la prévention des conflits et de l'extrémisme violent a également affaibli son programme de développement de la jeunesse dans des contextes précaires.

Conclusion 4. Dans les pays touchés par un conflit, les programmes du PNUD sont prédisposés à une programmation à court terme, ce qui réduit leur contribution à l'avènement de la paix et du développement durable. Des contributions importantes ont été apportées pour permettre la création d'emplois temporaires, la mise en place d'infrastructures de fourniture de services de base et l'application fonctionnelle d'une gouvernance de base, qui constituent les fondements pour des efforts à plus long terme. En dépit de ces contributions, les contextes de sortie de conflit exigent un engagement soutenu en faveur de solutions durables en matière de moyens de subsistance et des processus de gouvernance plus solides.

45. La réhabilitation des infrastructures des services de base a contribué à la stabilisation des zones touchées par le conflit. Les efforts de relèvement et de réhabilitation à court terme au niveau local et communautaire ont été une stratégie utile pour rétablir les services, pour permettre le fonctionnement de l'administration publique et pour générer des emplois temporaires, encourageant le retour des populations déplacées. Pour que ces progrès soient durables, il faut établir des liens entre les programmes de stabilisation ou de relèvement rapide et la consolidation de la paix et le renforcement institutionnel. Le PNUD n'a pas toujours réussi à établir ces liens. De même, les interventions du programme de revitalisation économique du PNUD, bien qu'elles soient appropriées pour faire face à la situation et générer le relèvement économique, ne permettent pas de résoudre les principaux obstacles à des solutions durables pour l'emploi et les moyens de subsistance, ni de mettre en place les processus institutionnels nécessaires. Le PNUD doit encore trouver un équilibre entre les interventions à court terme et l'engagement à moyen et long terme pour s'occuper des principaux éléments moteurs de la paix et du développement.

46. Le PNUD a adopté des approches de programme pertinentes pour une solution à moyen et long terme, mais leur application et leur mise en œuvre restent inégales, ce qui réduit sa contribution à l'accélération de la transition vers le développement. Le PNUD a introduit des pratiques durables de développement des moyens de subsistance par le biais d'approches telles que le développement 3x6 et le développement par zone. La microfinance et l'expansion des marchés pour le développement durable des

chaînes de valeur ont toutefois posé des problèmes. Le concept de résilience est théoriquement une amélioration de l'approche des moyens de subsistance, mais en pratique, il n'a pas fourni de modèle dynamique pour les processus de changement des moyens de subsistance au niveau des ménages, des communautés et des institutions. Le développement par zone a été prometteur dans les contextes de sortie de conflit, mais n'a pas été poursuivi de manière cohérente.

47. Le PNUD a la particularité de soutenir la fonctionnalité des institutions en répondant aux besoins de l'administration publique et en fournissant des services. Dans les contextes de sortie de conflit et dans les pays en transition vers le développement, la fonctionnalité seule ne suffit pas et les approches du PNUD ne sont pas adaptées au renforcement des institutions gouvernementales et des processus de gouvernance.

48. Le renforcement des capacités de gouvernance nécessiterait un engagement soutenu. Des occasions ont été manquées pour placer la gouvernance au centre de l'ordre du jour de prévention des conflits. Le PNUD fait valoir à juste titre que son travail sur la gouvernance et le renforcement institutionnel contribue à prévenir les conflits et à promouvoir la paix, mais doit encore positionner son soutien. Le manque d'orientation à long terme et de démonstration de l'expertise technique dans le domaine sont des facteurs qui sapent le positionnement du PNUD en tant qu'acteur clé de la gouvernance. Les principaux donateurs font largement appel à des sociétés de conseil pour mettre en œuvre des programmes de gouvernance. Le PNUD n'a pas repositionné son soutien à la gouvernance en fonction des pratiques actuelles de gestion publique et doit encore aller au-delà de la substitution de politiques techniques et de fonctionnalités pour poursuivre de manière cohérente le programme de réforme institutionnelle. Il existe des poches d'innovation dans le travail du PNUD dans les pays touchés par un conflit, mais elles sont isolées et limitées.

Conclusion 5. Les réponses cloisonnées aux différentes crises au niveau des pays présentaient des lacunes dans le traitement des éléments transversaux et croisés des crises. Les effets cumulés des multiples crises au Sahel et dans la Corne de l'Afrique nécessitaient des stratégies globales.

49. Malgré la récente pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), l'imbrication des défis sécuritaires, humanitaires et climatiques dans le Sahel et dans la Corne de l'Afrique exige une approche globale. Plusieurs stratégies adoptées par les institutions régionales doivent être rendues opérationnelles. Il était nécessaire d'agir à différents niveaux, par une combinaison de soutien à court terme et de mesures visant à traiter les questions stratégiques des institutions et de la gouvernance afin de promouvoir la paix, la stabilité et une croissance inclusive. Bien qu'il y ait eu des efforts isolés, tels que les installations sur le bassin du lac Tchad, les programmes régionaux et nationaux du PNUD n'ont pas démontré dans l'ensemble l'urgence et l'intensité requises par les situations du Sahel et de la Corne de l'Afrique. Le PNUD ne s'est pas appuyé sur les interventions programmatiques relatives aux conflits, à la crise des réfugiés, aux incidences climatiques et à la réduction de la pauvreté, pour permettre un plaidoyer et un engagement coordonné. Un problème commun à l'Afrique et à la région des États arabes est le manque de programmes régionaux complets visant à développer des modèles programmatiques éprouvés afin d'alimenter les programmes nationaux et le discours régional sur la prévention et les interventions. Comme dans d'autres régions, la Nouvelle façon de travailler ne s'est pas encore manifestée dans la pratique au Sahel. Le PNUD n'a pas réussi à établir des partenariats de programme avec les agences d'action humanitaire et de développement au Sahel pour une réponse consolidée.

Conclusion n° 6. L'engagement du PNUD à renforcer le rôle des jeunes en tant qu'agents de paix et de changement est sapé par l'absence d'un programme à plusieurs volets dans certaines régions. Étant donné la faible portée des programmes du PNUD dans les pays en conflit, l'intégration de l'action en faveur des jeunes et de la prévention de l'extrémisme a eu des résultats limités.

50. Les politiques et stratégies institutionnelles du PNUD ont toujours mis l'accent sur les jeunes en tant qu'agents de développement, de résolution et de prévention des conflits, et donc en tant qu'acteurs clés du soutien aux programmes. L'action en faveur des jeunes est considérée comme une priorité intersectorielle et fait l'objet de diverses interventions du PNUD, notamment dans le cadre des programmes pour l'emploi, pour la prévention de l'extrémisme violent et pour la cohésion sociale. À quelques exceptions près, les programmes pour la jeunesse ont connu un succès au niveau micro, mais il n'y a que peu de preuves qu'ils s'attaquent aux goulets d'étranglement des politiques en matière d'emploi des jeunes et d'action en faveur des jeunes. En l'absence de programmes ciblés et de collaboration avec des agences ayant de grands programmes en faveur de la jeunesse à développer à plus grande échelle, les contributions ont été minimales. En outre, le PNUD doit encore utiliser des outils programmatiques tels que les laboratoires d'accélération pour élaborer des solutions plus durables pour l'action en faveur des jeunes dans les contextes de conflit.

Conclusion 7. Les contextes de conflit présentent des défis et des opportunités pour l'engagement du secteur privé. Alors que la stratégie institutionnelle pour l'engagement et le développement du secteur privé donne la priorité aux pays touchés par le conflit, le PNUD a progressé lentement car les efforts concertés font défaut au niveau des programmes. Le PNUD n'a pas suffisamment pris en compte le domaine des partenariats mondiaux pour le développement du secteur privé dans les pays touchés par un conflit.

51. Le développement du secteur privé dans les contextes de sortie de conflit reflète à la fois la complexité de ce domaine important et le manque d'engagement durable du PNUD. Avec des programmes dans des domaines clés du développement, le PNUD a des possibilités d'engagement du secteur privé. Dans certain cas, le PNUD a démontré des modèles de secteur privé reproductibles et durables qui pourraient être adaptés à d'autres contextes fragiles et de sortie de conflit. Dans le secteur de l'énergie durable au Soudan, le PNUD a permis des investissements du secteur privé qui se sont traduits par une transformation des moyens de subsistance agricoles. Bien qu'importants, ces exemples de réussite sont peu nombreux et l'engagement du secteur privé n'a pas été systématiquement pris en compte lors de la reconstruction et du réaménagement. Malgré les défis posés par les contextes de conflit et de sortie de conflit pour l'environnement favorable, des opportunités ont été manquées pour tirer parti des domaines d'activité du PNUD pour l'engagement du secteur privé. La revitalisation économique, la croissance inclusive et l'emploi ont été entravés par l'absence d'un soutien clairement hiérarchisé et séquencé à une stratégie ciblée à moyen et long terme pour l'engagement du secteur privé.

52. La stabilisation et les autres efforts de relèvement rapide doivent encore donner la priorité au développement du secteur privé comme solution pour financer et soutenir le réaménagement. Un manque d'attention soutenue a sapé la promotion du secteur privé en tant qu'élément moteur légitime de la revitalisation économique. Pour réussir, les initiatives en faveur des microentreprises et petites et moyennes entreprises nécessitaient un appui commercial tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Cela montre que l'engagement programmatique dans le développement du secteur privé est désormais plus une nécessité qu'une option. Des occasions ont été manquées, en particulier dans les pays où les conflits sont localisés, où l'engagement dans des zones plus stables pourrait être mis à profit pour l'engagement dans les zones

touchées. Le PNUD est en train de tester divers outils susceptibles de s'adapter aux contextes de conflit, tels que l'accélérateur de projets et les plateformes d'action pour les microentreprises et petites et moyennes entreprises. Le manque de priorité accordée à l'engagement du secteur privé en tant que partie intégrante du soutien aux programmes du PNUD entrave ces efforts.

53. Les pays qui ont réussi montrent l'importance de favoriser un environnement propice au développement du secteur privé et à l'investissement. Le soutien à l'environnement des entreprises est particulièrement difficile dans les contextes de conflit et nécessite donc une approche plus collaborative. Le soutien du PNUD à la suppression de l'espace politique et d'investissement a été rare dans les contextes de conflit et a manqué de partenariats. Les politiques gouvernementales peuvent jouer un rôle important dans la création d'un environnement favorable au secteur privé, mais le PNUD n'a pas suffisamment utilisé les preuves recueillies dans le cadre de son soutien au développement des entreprises pour inciter les gouvernements à réformer leurs politiques.

Conclusion 8. La contribution du PNUD au renforcement du rôle des femmes dans la consolidation de la paix et à la lutte contre l'inégalité entre les sexes reste faible. L'absence de priorité accordée à l'égalité des genres et à l'autonomisation des femmes réduit la contribution du PNUD aux pays touchés par un conflit.

54. L'approche du PNUD en matière d'égalité des genres et d'autonomisation des femmes n'était pas à la hauteur de la gravité des défis auxquels les femmes sont confrontées et des inégalités entre les genres perpétuées par plusieurs crises. Si des progrès ont été réalisés en matière d'intégration de la dimension de genre dans le soutien aux programmes du PNUD, les contributions ciblées en matière de politique et de sensibilisation dans les pays touchés par un conflit sont limitées. Le fait de considérer les femmes comme des bénéficiaires, plutôt que de les soutenir en tant qu'agents du changement dans les domaines du relèvement rapide, de la consolidation de la paix et de la construction de l'État, compromet les résultats de la transformation. Le soutien du PNUD à la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité s'est considérablement réduit au fil des ans, d'autant plus que le Bureau de la prévention des crises et du relèvement a été fermé. Une approche minimaliste des réponses aux conflits entre les genres a considérablement sapé les efforts de paix et de sécurité. Les conséquences sont plus graves dans le Sahel et la Corne de l'Afrique.

55. Bien que le PNUD ait fait de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes un objectif stratégique prioritaire et que l'importance cruciale du soutien aux femmes, à la paix et à la sécurité soit reconnue, cela ne se reflète pas dans les allocations de ressources aux programmes liés à l'égalité des genres. Le PNUD a été pionnier dans la promotion de solutions programmatiques visant à faire progresser l'égalité des genres dans les contextes de crise, comme le minimum de 15 % de ressources pour les initiatives liées au genre, qui a inspiré la politique du système des Nations Unies. Le PNUD n'a pas réussi à faire valoir la contribution stratégique qu'il peut apporter par son soutien à différents domaines thématiques dans les pays en conflit. Le potentiel du PNUD pour renforcer l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes est sous-utilisé, en partie à cause du financement des donateurs aux agences spécialisées.

Conclusion 9. La reconstitution du Bureau de gestion des crises a fourni un point d'ancrage indispensable pour le soutien du PNUD aux pays touchés par un conflit et un élan pour la consolidation des réponses des programmes aux niveaux mondial et national. Cette reconstitution est une avancée significative.

56. La reconstitution du Bureau de gestion des crises a joué un rôle important dans le positionnement du PNUD dans le contexte évolutif des réformes du système des

Nations Unies pour le développement, de l'architecture de paix et de sécurité et de l'accent mis par le Secrétaire général sur la prévention pour la paix. Le fait de disposer d'un bureau spécialisé dans la réponse aux crises a permis de consolider l'appui du PNUD lié aux conflits, de rationaliser l'appui technique aux bureaux de pays, de rationaliser les approches programmatiques et de veiller à ce que des mesures soient prises pour aller au-delà de la programmation liée à la réponse immédiate et jouer un rôle plus important dans la prévention. Le Bureau des crises a réussi à repositionner la programmation du PNUD en matière de conflits, en abordant les questions de désengagement depuis la fermeture du Bureau de la prévention des crises et du relèvement, et en permettant au PNUD de participer aux débats mondiaux sur la paix et la sécurité et aux discussions politiques avec le Secrétariat des Nations Unies. Conformément à la Nouvelle façon de travailler et au programme intégrant l'action humanitaire, le développement et la paix, des efforts concertés ont été déployés pour renforcer les partenariats au niveau mondial. Il est possible d'approfondir encore les partenariats avec d'autres agences des Nations Unies telles que la FAO, l'OIT et ONU-Femmes, ainsi que les partenariats à l'échelle du système pour un soutien global dans la région du Sahel.

57. Le modèle d'activité du PNUD dans les pays touchés par un conflit s'est amélioré en termes de processus et d'instruments de gestion des programmes pour une plus grande efficacité des programmes de pays, avec la rationalisation du déploiement massif, des processus de financement accélérés et de l'accès aux services de conseil. Le réseau de politiques mondiales, récemment mis en place, est en cours de rationalisation afin d'améliorer le soutien technique aux bureaux de pays. L'assistance technique des bureaux du siège et des bureaux régionaux apporte une valeur ajoutée aux programmes de pays et le modèle distribué du réseau de politiques mondiales est un moyen judicieux d'exploiter l'expertise de l'ensemble du PNUD. Le PNUD a été en mesure de répondre rapidement aux besoins immédiats des pays touchés par un conflit, bien qu'il ait été difficile de maintenir ce niveau de réponse sur le long terme. La structure actuelle peut promouvoir des services consultatifs et techniques efficaces, mais cela nécessite également des investissements dans l'expertise technique pour soutenir les domaines prioritaires de l'appui aux programmes.

58. La répartition des responsabilités entre le Bureau des politiques et de l'appui aux programmes et le Bureau de gestion des crises évolue. Une plus grande clarté dans le fonctionnement des deux bureaux permettrait d'éviter les doubles emplois et de tirer parti des synergies et des approches coordonnées pour une réponse plus globale dans les contextes d'après-conflit. Dans la programmation de la prévention, où le chevauchement entre les deux bureaux des politiques est le plus important, et en particulier dans les fonctions de croissance inclusive et de gouvernance de base, la programmation parallèle pourrait réduire la contribution du PNUD. De même, la clarté des rôles et des responsabilités entre les bureaux des politiques et les bureaux régionaux est fondamentale, afin de mieux tirer parti des différentes unités de programme du PNUD, bien que certains domaines restent à clarifier.

59. La dissociation du système des coordonnateurs résidents du PNUD a permis à l'organisation de repositionner stratégiquement son travail d'analyse des programmes, de conseil politique et de plaidoyer au niveau des pays. Dans les contextes de conflit, ce point est particulièrement important dans les pays où des missions des Nations Unies sont en place et où les processus de changement ont eu un impact sur les programmes du PNUD. L'identification des domaines de repositionnement et de renforcement de la réponse du PNUD après le découplage est essentielle à la poursuite de la contribution du PNUD dans les pays touchés par la crise.

V. Recommandations

Recommandation 1. Le PNUD a besoin d'une politique institutionnelle bien ciblée qui réponde à l'appel du Secrétaire général en faveur d'une approche coordonnée et intégrée de la paix durable. Il devrait être le chef de file mondial pour ce qui est de la facilitation et de la promotion du lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix.

60. Le PNUD devrait se concentrer sur son soutien et son engagement concernant le programme de réforme de la paix des Nations Unies. Dans le cadre des équipes de pays des Nations Unies, il devrait soutenir l'analyse, la planification et la programmation conjointes en vue d'obtenir des résultats collectifs dans certains secteurs.

61. Compte tenu de l'environnement politique mondial favorable, résultant de l'appel lancé par l'ONU en faveur d'une paix durable et de la nouvelle façon de travailler concernant la collaboration en matière d'élaboration de programmes et l'approche fondée sur les interactions, le PNUD devrait déterminer les domaines dans lesquels les bureaux de pays contribueront de manière systématique à l'élaboration de politiques et à la promotion du lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix. Au niveau des pays, le PNUD devrait permettre la mise en place d'instruments de programmation pour relier les interventions dans les secteurs de l'action humanitaire, du développement et de la paix s'articulant autour du développement.

62. Élaborer des programmes tenant compte du lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix est une tâche complexe, que le PNUD pourrait exécuter avec plus de facilité s'il déterminait des secteurs pour lesquels des modèles seraient élaborés afin de montrer les résultats en matière de développement et de paix, qui entreraient dans l'élaboration des politiques, et privilégiait les solutions locales pour le renforcement des services et des moyens de subsistance. S'agissant des enseignements à tirer de la programmation intégrée afin de renforcer les possibilités de paix et s'attaquer aux causes de conflit, le PNUD devrait choisir, dans tous les pays touchés par un conflit, un domaine d'intervention où il appliquerait des modèles de programmes distinctifs qui ont fait leurs preuves.

Recommandation 2. Le PNUD devrait donner la priorité au soutien à la prévention des conflits aux niveaux mondial et national. Il devrait développer ses activités de prévention en mettant l'accent sur la facilitation des changements structurels à long terme et la mise en place d'un programme de transformation générationnelle dans les pays touchés par un conflit. Il devrait recenser les domaines suscitant un intérêt à long terme et, dans le cadre des activités de prévention, aborder les dimensions interdépendantes du climat et des conflits.

63. La principale valeur ajoutée du PNUD est sa capacité à travailler à long terme avec les institutions gouvernementales et les populations pour mettre en place une gouvernance efficace et responsable et des écosystèmes de paix. Conformément aux priorités du Secrétaire général, la prévention des conflits devrait devenir un thème central des programmes de pays dans les contextes fragiles. Plutôt que de qualifier automatiquement tous les renforcements institutionnels et la croissance économique d'activités de prévention, le PNUD devrait définir les principaux facteurs permettant d'accélérer la prévention et en tenir compte ; se concentrer sur les moteurs des conflits et la fragilité qui y est liée afin de supprimer les risques dès le début, avant qu'ils n'entraînent des crises ; et ancrer son soutien au niveau local pour susciter des processus de changement participatifs.

64. À mesure que le PNUD développe sa stratégie institutionnelle de soutien aux pays fragiles et touchés par un conflit, il devrait s'appuyer sur ses avantages

comparatifs dans de multiples domaines d'intervention pour amener l'ensemble du système à se mobiliser en faveur des domaines clés que sont la prévention et la gestion des conflits. Dans l'évaluation, trois domaines prioritaires sont recommandés pour le soutien à la prévention. Le PNUD devrait :

a) intégrer plus explicitement la prévention de l'extrémisme violent dans le volet de la prévention des conflits, afin qu'elle ne soit pas une activité ponctuelle et isolée ; donner une priorité durable à l'action en faveur des jeunes dans le cadre des efforts de prévention ; miser sur des approches intégrées et multisectorielles en faveur de l'autonomisation des jeunes et des plans d'action nationaux et autres cadres politiques nationaux axés sur les jeunes et visant à construire la paix, et apporter sa collaboration dans ces domaines ;

b) compte tenu de ses vastes portefeuilles de programmes en matière d'environnement et de réponses aux crises, aborder les dimensions interdépendantes des risques concernant les crises multiples qui exacerbent les conflits ; recenser les programmes où intégrer la prévention peut apporter une valeur ajoutée ;

c) dans le cadre des services distinctifs qu'il offre, assurer le suivi systématique des risques et des tensions locales ainsi que des systèmes d'alerte précoce, séparément ou au moyen de mécanismes de collecte de données existants ; collaborer avec les organismes des Nations Unies et d'autres organismes dans le cadre d'efforts conjoints de collecte de données et d'interprétation des risques.

Recommandation 3. La direction du PNUD devrait veiller à l'uniformisation des politiques à l'échelle de l'organisation afin de remédier à l'incohérence des réponses conceptuelles et programmatiques dans les différentes régions. Le PNUD devrait s'attaquer aux obstacles qui limitent son engagement de fond et à long terme dans les principaux domaines d'appui.

65. Le PNUD devrait s'assurer que les politiques sont cohérentes dans les pays de programme afin d'appliquer ses stratégies et outils. Un soutien trop général peut réduire le rôle qu'il pourrait jouer dans les pays en situation d'après-conflit. Il devrait choisir de s'investir durablement dans certains domaines très techniques et de collaborer à des vastes programmes mondiaux portant sur certains thèmes, afin de fournir aux bureaux de pays des solutions distinctives testées, de garantir une cohérence conceptuelle et de faciliter sa participation à l'élaboration de politiques et à la promotion au niveau mondial d'interventions intégrées liées à la paix et au développement.

66. Les bureaux régionaux et le Bureau de gestion des crises devraient renforcer leur coordination pour assurer la cohérence conceptuelle et programmatique et prendre des mesures pour que les bureaux nationaux utilisent les stratégies et les orientations institutionnelles afin de ne pas être pris au dépourvu face aux crises.

Recommandation 4. Le PNUD devrait mettre l'accent sur le soutien à moyen et à long terme aux moyens de subsistance et à l'emploi. Il devrait appliquer des solutions globales liées à l'emploi et aux moyens de subsistance, qui pourraient être reproduites plus largement dans les contextes de conflit et d'après-conflit.

67. Dans les pays touchés par un conflit, le PNUD devrait voir comment s'investir davantage dans la réduction de la pauvreté, en élaborant des cadres à moyen et long terme plus réalistes d'aide aux moyens de subsistance et à l'emploi. Il devrait mettre l'accent sur des solutions en faveur de l'emploi et des moyens de subsistance permettant de s'attaquer aux fondements structurels de la pauvreté et de la fragilité. Les domaines de programme qui permettent une transformation structurelle en matière de génération de revenus et d'emplois, tels que les entreprises et les marchés inclusifs, doivent bénéficier d'un appui constant. Une attention particulière devrait être

accordée aux dividendes de la paix de manière à lever les obstacles à la mise en place d'entreprises et de moyens de subsistance durables. De même, les conflits devraient être pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des programmes relatifs aux moyens de subsistance.

68. Le PNUD devrait donner la priorité au soutien à l'analyse et à la planification concernant les objectifs de développement durable dans les pays touchés par un conflit, afin de maintenir l'accent sur le développement durable et sur la paix. Il devrait envisager de renforcer son programme d'économistes pour soutenir l'analyse et la planification des politiques de façon plus systématique.

Recommandation 5. Le PNUD devrait placer les activités à long terme liées à la gouvernance au centre de son programme de prévention des conflits et de consolidation de la paix. Les programmes du PNUD liés à la gouvernance devraient appliquer de nouveaux modèles d'administration publique, en mettant l'accent sur la planification et l'analyse, les technologies numériques et la participation du secteur privé.

69. Une concentration excessive sur l'aide à court terme peut avoir une incidence négative sur le rôle que le PNUD est à même de jouer dans la résolution des problèmes de gouvernance. Pour montrer son utilité dans ce domaine, le PNUD devrait soutenir la réforme des pouvoirs de base au niveau national et local. Il devrait recenser dans les pays touchés par un conflit certains domaines liés à des fonctions essentielles en matière de gouvernance auxquels il pourrait apporter une aide constante et durable.

70. Les gouvernements partenaires et les donateurs exerceront inévitablement des pressions pour offrir une facilitation technique à court terme ou jouer un rôle fiduciaire, ce qui pourrait être à l'avantage financier du PNUD. Si l'accent est excessivement mis sur l'appui technique à court terme, le PNUD risque de ne pas être considéré comme une institution dont les compétences en matière de gouvernance lui permettent de faciliter des réformes et un programme de renforcement institutionnel.

Recommandation 6. Le programme pour le Sahel est considérablement sous-financé. Le PNUD devrait mettre en évidence l'urgence et l'intensité de la situation dans les régions du Sahel et de la Corne de l'Afrique. Il devrait exposer les défis uniques auxquels le Sahel est confronté et donner la priorité au programme régional afin de mobiliser le soutien. Il devrait également donner la priorité aux partenariats privilégiant une action coordonnée et collective.

71. Le PNUD devrait prendre des mesures pour appliquer au Sahel la nouvelle façon de travailler, en forgeant des partenariats avec les organismes humanitaires et de développement en vue d'une action consolidée. Il devrait accorder une attention particulière à la mobilisation de ressources pour son programme au Sahel, tout en prenant des mesures concrètes permettant de le financer. Il devrait envisager d'élaborer un programme pour le Sahel afin d'aborder les défis croisés de la sécurité, du climat et du développement.

Recommandation 7. Les programmes de stabilisation devraient être davantage consolidés. Si l'accent est mis uniquement sur la réhabilitation et la construction d'infrastructures, les résultats souhaités ne seront pas atteints, à moins d'inclure le renforcement des institutions locales et des initiatives de paix. Compte tenu des enseignements tirés des programmes de stabilisation en cours, le PNUD devrait ancrer les futurs programmes dans un cadre de paix et de développement.

72. En apportant un soutien à la stabilisation, le PNUD démontre l'importance et la valeur unique de son travail dans les pays en situation de conflit ou d'après-conflit. Il devrait lier ses activités de stabilisation au renforcement institutionnel, à la consolidation de la paix et à d'autres interventions de relèvement rapide. Il devrait

fournir aux bureaux de pays un cadre pour les programmes de stabilisation qui rendent obligatoire l'intégration des activités liées à la paix et au développement.

Recommandation 8. Le PNUD devrait continuer d'améliorer sa collaboration avec les institutions des Nations Unies, la Banque mondiale et les donateurs bilatéraux pour contribuer aux résultats à long terme dans les pays touchés par un conflit.

73. Le PNUD s'est engagé dans un partenariat solide avec les agences de promotion de l'action humanitaire et de la paix et avec la Banque mondiale. Il devrait systématiser et clarifier les attentes concernant une collaboration plus efficace visant à faire progresser le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix au niveau mondial et national. La dissociation des fonctions de coordinateur résident de celles de représentant résident du PNUD a des conséquences pour les programmes de l'organisation dans les pays où les Nations Unies ont des missions. Le PNUD devrait renforcer ses partenariats avec le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le Département des opérations de paix en vue d'une collaboration dans les domaines de l'état de droit, de la sécurité et des élections. Au lieu de partenariats ponctuels basés sur des projets, le PNUD devrait trouver des domaines de synergie favorisant une collaboration régulière avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation internationale du Travail afin de renforcer les interventions sur la chaîne de valeur et l'emploi.

74. Le PNUD devrait tirer parti de son avantage comparatif dans les pays touchés par un conflit pour renforcer les partenariats avec la Banque mondiale et mettre en place des initiatives thématiques mondiales dans les domaines clés que sont la prévention et l'action, afin de renforcer le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix. Il devrait consolider les partenariats liés aux programmes et au plaidoyer en faveur d'une action globale au Sahel.

Recommandation 9. Le PNUD devrait faire de la participation du secteur privé une partie intégrante de son soutien à la relance économique, à la croissance inclusive et à la prestation de services. Il devrait accélérer le rythme et l'ampleur de sa collaboration, en mettant en place des outils et des interventions adaptés au contexte.

75. La stratégie récemment adoptée pour le secteur privé est importante pour l'élan en faveur du développement et de la participation du secteur privé dans les pays touchés par un conflit. Bien que le PNUD soit conscient de l'importance de cette participation dans un contexte de crise et ait mis en place des outils à cet effet, il faudra des mesures et des investissements supplémentaires pour que ce type de partenariat soit systématiquement recherché. Le PNUD devrait garantir un engagement à long terme en faveur de l'appui au secteur privé, qui devrait faire partie intégrante des programmes de pays.

76. Les contextes de conflit sont divers et le PNUD devrait personnaliser la participation du secteur privé pour faire face aux contraintes structurelles dans l'exploitation des opportunités du marché. Il conviendrait de mettre en place et de promouvoir des outils financiers innovants pour le secteur privé. Le PNUD devrait renforcer les partenariats afin de s'attaquer aux goulets d'étranglement de la politique de développement du secteur privé, de catalyser et de supprimer les risques liés aux investissements du secteur privé dans les contextes de conflit. Il devrait cibler des secteurs pour un développement cohérent du secteur privé.

Recommandation 10. Le PNUD devrait donner la priorité à l'appui à l'égalité des genres et à l'autonomisation des femmes afin d'apporter des solutions en matière de prévention, d'intervention et de paix qui tiennent compte des questions de genre.

77. Bien que les institutions spécialisées aient pris certaines initiatives, le PNUD devrait avoir une action concertée pour s'attaquer aux moteurs de l'inégalité entre les genres et améliorer l'efficacité des activités tenant compte des questions de genre et porteuses de changement, basées sur des programmes bien conçus. À cette fin, les indicateurs élaborés par le Groupe de travail technique des Nations Unies sur les indicateurs mondiaux pour la résolution 1325 du Conseil de sécurité, actuellement en cours de révision, constituent un cadre approprié.

78. Outre l'intégration systématique des questions de genre, le PNUD devrait élaborer des stratégies sectorielles visant à améliorer les capacités productives et les moyens de subsistance des femmes. Il devrait augmenter le nombre, actuellement en baisse, de spécialistes des questions de genre dans l'organisation. De même, le Bureau de gestion des crises devrait renforcer sa capacité à soutenir l'égalité des genres dans les pays touchés par un conflit, en coordination avec les bureaux régionaux. Des ressources doivent être consacrées à la question de l'égalité des genres dans les contextes de conflit. Le PNUD devrait mobiliser des ressources pour les programmes liés au genre dans les contextes de crise, étant donné les possibilités dont il dispose compte tenu de la palette de ses programmes. Le PNUD devrait se pencher sur la cohérence des activités et des avantages comparatifs avec l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes au niveau des pays.