



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

Distr. générale
31 octobre 2003
Français
Original: anglais

Première session ordinaire de 2004

23-30 janvier 2003, New York

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

Programmes de pays et questions connexes

Assistance au Myanmar

Note de l'Administrateur

Résumé

Le présent rapport expose les principales conclusions et recommandations de la mission internationale indépendante de deux personnes chargée d'évaluer la phase IV de l'Initiative pour le développement humain (2002-2004) et fait le point des problèmes stratégiques qu'elle a recensés. La mission a mené ses travaux au Myanmar au cours de la période du 11 au 30 août 2003, conformément aux directives énoncées dans les décisions 96/1 du 16 janvier 1996, 98/14 du 19 juin 1998, 2001/15 du 14 septembre 2001 et 2003/2 du 23 janvier 2003 du Conseil d'administration. Le rapport de la mission d'évaluation précédente a été présenté au Conseil en janvier 2003 (voir le document DP/2003/3). Une fois approuvés par le Gouvernement du Myanmar neuf mois après lui avoir été soumis, les projets de la phase IV de l'Initiative ont commencé à être exécutés en janvier 2003; ils ont actuellement été menés à bien.

L'Administrateur note que : a) l'évaluation de l'Initiative pour 2003 a été effectuée en août 2003; et b) le représentant résident a présenté au Conseil d'administration, à sa deuxième session ordinaire de 2003, un rapport oral préliminaire sur certaines des principales conclusions de la mission. En gros, celle-ci a conclu que tous les projets relevant de la phase IV de l'Initiative étaient clairement et expressément conçus conformément aux décisions pertinentes du Conseil d'administration; que le PNUD et le personnel affecté aux projets étaient pleinement déterminés à exécuter le mandat de l'Initiative et que toutes les activités afférentes aux projets étaient conformes aux décisions du Conseil. Elle a également exposé un certain nombre de problèmes et formulé un certain nombre de recommandations que le Conseil souhaitera peut-être examiner aux fins de leur application dans le cadre de l'Initiative. Le texte complet du rapport de la mission indépendante d'évaluation peut être consulté sur demande auprès du secrétariat du Conseil d'administration.



Éléments de décision

Le Conseil d'administration souhaitera peut-être : a) prendre acte du document DP/2004/8 et du rapport présenté par la mission indépendante d'évaluation au Myanmar, en particulier des problèmes stratégiques et des recommandations dont ils font état; b) demander à l'Administrateur de tenir compte des conclusions de la mission et de leur donner suite, selon que de besoin, pendant la phase IV de l'Initiative.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Historique et but de l'assistance	1–3	3
II. Conformité avec le mandat défini par le Conseil d'administration	4	3
III. Évaluation par la mission indépendante	5–14	4
A. Besoins de la population du pays	6–8	4
B. Mesures prises par le PNUD	9–14	5
IV. Suivi et évaluation	15	7
V. Problèmes stratégiques et recommandations	16–21	7
VI. Conclusions de la mission indépendante	22–23	9

I. Historique et but de l'assistance

1. Depuis 1993, le PNUD se fonde, pour fournir son assistance au Myanmar, sur les directives énoncées par le Conseil d'administration dans ses décisions 93/21, 96/1, 98/14, 2001/15 et 2003/2. Conformément à ces décisions, les ressources allouées doivent servir à répondre aux besoins critiques sur le plan humanitaire et fondamentaux sur le plan du développement humain de la population du Myanmar et sont clairement destinées à financer des programmes ayant un impact durable au niveau local en ce qui concerne les soins de santé primaires, l'environnement, le VIH/sida, la formation et l'éducation et la sécurité alimentaire. Les projets ont été formulés et coordonnés à l'intérieur d'un cadre intitulé Initiative pour le développement humain. Les 15 projets de la première phase de l'Initiative ont été exécutés entre 1994 et la fin de 1996. Les 10 projets de la deuxième ont été menés à bien à la fin de 1999. Sur l'ensemble des projets de la phase III, mis en chantier à la fin de 1999 en application de la décision 98/14 du Conseil d'administration, sept ont été achevés en février 2002 et relayés par un projet de développement intégré des collectivités. Ce projet et le projet de développement des collectivités dans les zones frontalières éloignées prévu dans le cadre de la phase III constituent les éléments essentiels de l'Initiative. Leur mise en oeuvre et celle des trois autres projets restants ont été reportées à la phase IV, qui porte sur six projets dotés d'un budget total de 22 millions de dollars.

2. Dans la décision 2003/2, qu'il a prise récemment, le Conseil d'administration a réaffirmé certaines de ses décisions antérieures. Il a également encouragé le PNUD à prendre des mesures, dans les limites de son mandat, pour renforcer l'impact de la phase IV de l'Initiative, en tenant compte du rapport présenté par la mission indépendante d'évaluation pour 2002. La mission indépendante d'évaluation pour 2003 a examiné dans quelle mesure l'assistance fournie au Myanmar était toujours conforme aux décisions pertinentes du Conseil d'administration et quels progrès avaient été accomplis et quels obstacles rencontrés dans l'exécution des projets prévus dans le cadre de l'Initiative. Les résultats de ses travaux sont donc présentés au Conseil à sa session en cours.

3. Le présent rapport expose les principales conclusions et recommandations des deux membres de la mission internationale indépendante d'évaluation effectuée du 11 au 30 août 2003 au Myanmar, qui a examiné les questions générales relatives à l'Initiative, la conformité des travaux entrepris au mandat du Conseil d'administration et les problèmes et difficultés auxquels se heurte l'exécution des activités menées au titre des projets.

II. Conformité avec le mandat défini par le Conseil d'administration

4. La mission a vérifié tout au long de ses nombreuses consultations et visites sur le terrain si la phase IV de l'Initiative était conforme aux décisions du Conseil d'administration. Elle a conclu que les projets pertinents étaient clairement et expressément conçus conformément à ces décisions, que le personnel du PNUD et le personnel affecté aux projets étaient pleinement informés du mandat de l'Initiative et déterminés à le mettre à exécution et que, si la mise en oeuvre de la phase IV en était encore à un premier stade, toutes les activités menées à ce jour au titre des

projets étaient conformes aux décisions du Conseil d'administration et l'on avait toutes les raisons de penser qu'il en serait ainsi jusqu'au bout. La mission a également souligné certains points très importants de la décision 93/21 du Conseil d'administration relative à la durabilité et inclus dans son rapport des observations et des propositions tendant à renforcer les travaux sur la question. Elle a par ailleurs indiqué que les programmes exécutés à l'échelon local ne pouvaient avoir d'impact durable, en définitive, que dans un environnement juridique et réglementaire favorable. Le PNUD pouvait désormais s'appuyer sur la riche expérience qu'il avait acquise au niveau local pour établir avec les parties prenantes un dialogue qui permette d'améliorer les politiques influant sur les conditions de vie des pauvres des zones rurales.

III. Évaluation par la mission indépendante

5. Bien que la phase IV de l'Initiative en soit encore à un stade relativement peu avancé, la mission a examiné dans quelle mesure il avait été mieux pourvu aux besoins essentiels de la population au cours des derniers mois et a relevé que : a) les dispositifs de repérage des ménages pauvres dans les villages, qui doivent permettre de mieux cibler les interventions en faveur des plus défavorisés, sont beaucoup plus au point; b) la phase IV de l'Initiative est mieux centrée et plus cohérente que les phases précédentes; c) la méthode intersectorielle doit permettre d'atteindre la population cible plus sûrement et à moindre coût; d) elle fournit des occasions d'établir des liens plus étroits entre les activités de microfinancement, l'examen du secteur agricole et les autres activités prévues; e) il faut prêter davantage attention à long terme à la viabilité des organisations locales; f) les programmes de la phase IV méritent des éloges pour la manière dont ils appréhendent l'émancipation du groupe cible et la question des revenus et de l'équité entre les sexes; g) le projet de microfinancement contribue sensiblement à accroître les revenus et l'épargne des pauvres. Ce projet, qui est bien conçu et bien géré, a une viabilité financière impressionnante compte tenu de l'environnement difficile dans lequel il est mis en oeuvre, mais il a du mal à prendre davantage d'ampleur parce qu'il est insuffisamment financé et institutionnalisé; h) le projet relatif au VIH/sida contient beaucoup d'éléments utiles mais gagnerait à être recentré; et i) l'Initiative est pleinement justifiée parce qu'elle a un impact positif direct sur le terrain et permet de faire connaître les préoccupations des pauvres aux niveaux national et international.

A. Besoins de la population du pays

6. Les données sur la pauvreté et les besoins de la population au Myanmar sont rares et on ne dispose de presque aucune information fiable et cohérente sur les tendances en la matière. Selon l'enquête économique sur les ménages effectuée en 1997, un quart de la population (soit environ 10 millions de personnes) vit dans une grande pauvreté ou dans la misère, se répartissant dans des proportions presque égales entre zones urbaines et zones rurales. Depuis 1997, le pourcentage de pauvres semble avoir sensiblement augmenté dans les villes comme dans les campagnes en raison des événements qui se sont produits récemment et du fait des tendances macroéconomiques actuelles, mais la plus grande partie de la population vivant dans la misère se trouve toujours dans les zones rurales.

7. Sur la base de ces observations sur le terrain et des données disponibles, la mission est parvenue à des conclusions provisoires en ce qui concerne l'origine de la pauvreté au Myanmar. Les zones climatiques et les types de culture et d'organisation sociale varient considérablement à l'intérieur du pays, en dépit de certaines caractéristiques générales. L'agriculture du Myanmar n'est pas une agriculture de subsistance, la plupart des agriculteurs ne consommant pas leurs propres produits. C'est au contraire une agriculture très monétisée et très spécialisée dans des cultures commerciales qui permettent aux agriculteurs d'acheter du riz et d'autres produits essentiels.

8. La grande majorité de la population rurale est très pauvre, les salaires journaliers dans les campagnes se situant entre 60 cents et 25 dollars. La malnutrition chronique est un phénomène répandu, qui touche deux enfants sur cinq dans les zones rurales. Les écoles primaires sont physiquement accessibles mais les uniformes, les manuels et les frais de scolarité sont d'un coût inabordable pour beaucoup de familles, ce qui fait que les taux d'abandon scolaire sont élevés. De plus, les cours supérieurs de l'enseignement de base sont moins facilement accessibles aux enfants des familles rurales en raison de l'éloignement des écoles et de l'augmentation des coûts. Moins de la moitié de la population a accès à de l'eau potable ou à des moyens d'assainissement décentes. Le paludisme est rampant et constitue la cause principale de mortalité et de morbidité, la tuberculose est endémique et la propagation de l'infection au VIH dans le pays est très préoccupante. Trente à quarante pour cent des paysans sont sans terres et tirent l'essentiel de leurs moyens de subsistance de travaux occasionnels, qui ne leur rapportent généralement que de maigres salaires.

B. Mesures prises par le PNUD

9. Aucune aide publique au développement autre que celle fournie par le système des Nations Unies ne vise spécifiquement à résoudre le problème de la pauvreté rurale. Dans le cadre de son mandat, l'Initiative a un impact direct sur un grand nombre des pauvres des cantons dans lesquels elle est mise à exécution. Elle continue à essayer de trouver des moyens novateurs de développement collectif qui permettent aux pauvres des zones rurales de décider eux-mêmes de leur avenir et de mettre leurs décisions à exécution, solution qui nécessite la mise en place de structures et de systèmes de gouvernance locaux et donc des efforts très concertés. Le PNUD est bien placé pour évaluer l'importance de la pauvreté rurale et les incidences des politiques sur les pauvres, ce qui constitue une raison supplémentaire d'incorporer l'enquête économique sur les ménages dans le programme d'activité de la phase IV de l'Initiative.

10. La phase IV donne lieu à l'exécution de six projets, dont trois nouveaux : deux projets de développement intégré des collectivités; un projet de microfinancement; un projet de lutte contre le VIH/sida; le projet d'examen du secteur agricole; et le projet d'évaluation intégrée des conditions de vie des ménages. Elle doit permettre dans son ensemble de venir en aide à 3 900 villages répartis dans 24 cantons (soit environ 5 % de tous les villages du pays).

11. Les activités menées dans le cadre de la phase IV sont encore plus ciblées et plus explicites que celles menées au cours des phases précédentes. Aux fins du recensement et du ciblage des ménages les plus défavorisés, des moyens

perfectionnés ont été mis au point pour sélectionner les cantons et les villages devant bénéficier principalement des projets de développement des collectivités. La phase IV porte essentiellement sur deux grands projets à base géographique. Compte tenu de l'expérience acquise lors des phases précédentes, l'accent a été mis sur l'accroissement des revenus des ménages pauvres dans chaque village, en particulier au moyen de microcrédits. De plus, les deux projets de développement des collectivités ont affiné leurs méthodes pour mobiliser certains groupes dans les villages cibles et leur donner les moyens de mettre à exécution leurs décisions concernant les activités de développement, ce qui facilite l'allocation des ressources. La méthode opérationnelle intégrée des projets vise à améliorer le rapport coût-efficacité, en tenant compte de la réduction draconienne des montants cibles pour l'allocation des ressources de base (MCARB) pour le cycle en cours.

12. Les premiers travaux relatifs à l'examen du secteur agricole et l'enquête sur les conditions de vie ont déjà commencé et sont appelés à s'intensifier en 2004. L'examen du secteur agricole risquant de ne pas donner tous les résultats attendus en ce qui concerne l'analyse des politiques en faveur des pauvres dans les zones rurales, il faudrait trouver des moyens d'étoffer l'équipe qui en est chargée en lui adjoignant des spécialistes du développement des collectivités et de l'exploitation forestière. Cela lui permettrait de trouver plus facilement des moyens d'améliorer les politiques et les réglementations dans un sens favorable aux pauvres des zones rurales et de formuler des recommandations à ce sujet.

13. Le projet de microfinancement contribue sensiblement à améliorer les conditions de vie des groupes cibles des couches sociales les plus défavorisées. Mis en oeuvre dans 1 700 villages, il a obtenu d'excellents résultats pour ce qui est de faire adopter des modalités raisonnables de crédit et d'épargne et des méthodes financières viables et en ce qui concerne le remboursement des prêts. Le montant des prêts en cours de remboursement s'élève à 2 536 milliards de kyats et le pourcentage de remboursement des prêts est proche de 100 %. Ce projet a cependant du mal à répondre à la demande actuelle d'emprunts, à offrir de nouveaux produits et à répondre aux besoins de nouveaux emprunteurs dans la mesure où il est insuffisamment financé et institutionnalisé.

14. Le PNUD a été le premier organisme des Nations Unies à s'occuper du problème du VIH/sida au Myanmar. Les activités afférentes au projet correspondant de l'Initiative sont menées essentiellement dans les zones où l'infection par le VIH risque fort de gagner du terrain. Elles débordent maintenant le cadre des 24 cantons susmentionnés et se sont révélées déterminantes pour amener les organismes des Nations Unies, les organisations non gouvernementales (ONG) et l'initiative nationale de lutte contre le sida à formuler un programme conjoint pour la période 2003-2005. Sur le terrain, le projet a mis en place un dispositif de prestation de grande envergure dont le fonctionnement est assuré au niveau des villages et des communes par les coordonnateurs des programmes et des bénévoles. Il fournit une large gamme de services extrêmement utiles vu l'ampleur de l'épidémie et la modicité des ressources disponibles. La mission estime cependant que la durée des phases de l'Initiative étant réduite, les activités menées au titre du projet risquent de n'être plus viables une fois que les fonds alloués par le PNUD à la lutte contre le VIH/sida auront été épuisés. Le PNUD examine actuellement son rôle de manière critique afin de recentrer davantage ses activités conformément à son mandat et d'avoir le meilleur avantage comparatif possible.

IV. Suivi et évaluation

15. La mission a relevé que les projets de la phase IV de l'Initiative donnent suite aux recommandations de la mission indépendante d'évaluation pour 2002. On restructure actuellement les dispositifs de suivi et d'évaluation afin de les adapter à la nouvelle orientation de la phase IV, qui va dans le sens d'une plus grande intégration. La mission a également relevé que plusieurs des éléments de suivi et d'évaluation pourraient être encore améliorés à l'aide des moyens suivants : a) compilation et inclusion d'une base de connaissances structurée; b) évaluation d'impact; c) suivi; et d) analyse des politiques sur la base de l'expérience acquise.

V. Problèmes stratégiques et recommandations

16. Les montants cibles pour l'allocation des ressources de base ont diminué d'un peu plus de 50 % par rapport aux phases précédentes de l'Initiative, ce qui nécessite d'élaborer une stratégie de programmation et de choisir de nouvelles orientations avec beaucoup de soin, tout en visant à influencer davantage et plus durablement sur les conditions de vie des pauvres des zones rurales. La mission a noté que si des progrès considérables avaient été accomplis à cet égard, les choses pouvaient être encore améliorées, notamment en ce qui concerne l'intégration et la cohérence de certaines activités.

17. Il est manifeste que la viabilité des projets exécutés au niveau local nécessite l'établissement d'un cadre juridique et réglementaire favorable aux pauvres. À cet égard, le PNUD a l'extraordinaire possibilité de mettre à profit son expérience sur le terrain, sa connaissance des préoccupations des pauvres et les enquêtes qu'il a menées à l'échelle du pays pendant la phase IV de l'Initiative pour engager toutes les parties prenantes à établir un dialogue sur la question. L'enquête sur les conditions de vie favorisera l'examen du secteur agricole mais le plein succès de celui-ci dépendra dans une large mesure de l'instauration d'un cadre d'application favorable.

18. Le projet de microfinancement continue à obtenir des résultats très satisfaisants dans les villages cibles mais, sans des fonds supplémentaires, il sera impossible d'en élargir le champ d'application pour répondre aux nombreuses demandes de financement des autres villages et cantons ruraux. Vu l'augmentation rapide du taux de l'inflation, l'injection de 600 000 dollars de fonds supplémentaires pendant la phase IV en cours ne permet qu'une extension limitée des opérations. De plus, le fort endettement de la population rurale auprès de sources de crédit officieuses fait que le crédit moins cher, et donc plus accessible, offert dans le cadre du projet est très demandé. De l'avis de la mission d'évaluation, le meilleur moyen de réduire la pauvreté dans les zones rurales serait de créer un cadre juridique et réglementaire qui permette de donner un caractère institutionnel aux services de microfinancement. À l'heure actuelle, ni le droit applicable aux banques commerciales ni le cadre juridique régissant les coopératives ne permettent d'agir en ce sens. La mission encourage le PNUD et ses partenaires à s'entretenir avec le Gouvernement de l'importance du microfinancement en ce qui concerne l'atténuation de la pauvreté dans les zones rurales et de la nécessité de l'asseoir sur une base institutionnelle saine pour en assurer la viabilité.

19. Vu le peu de ressources dont le PNUD dispose pour combattre le VIH/sida, il y a lieu de recentrer certaines interventions. La mission d'évaluation estime que l'avantage comparatif du PNUD réside dans sa capacité de coordonner les activités de lutte contre la pandémie menées par plusieurs organismes des Nations Unies et d'appuyer le mécanisme de programmation qu'il a mis en place avec eux afin de faciliter le dialogue sur les politiques anti-sida et l'élaboration de la politique nationale en la matière. Il y a également lieu de parfaire l'éducation du public concernant le VIH/sida et de défendre les droits de l'homme des personnes infectées par le VIH, notamment celui de recevoir des soins. La mission estime que certaines activités du PNUD font double emploi avec celles d'autres organismes des Nations Unies et de certaines ONG, ce qui compromet son avantage comparatif. Elle recommande au PNUD de déléguer certaines de ces activités à des ONG capables d'en assurer l'exécution dans le cadre de partenariats et de s'employer pour l'essentiel à développer les compétences des organisations de la société civile dans le domaine de la gestion et les domaines techniques, en mettant un accent particulier sur le renforcement des capacités de prévention et de soin.

20. À l'appui des recommandations de la mission indépendante d'évaluation pour 2002, il a été noté que la phase IV de l'Initiative offrait une occasion exceptionnelle de favoriser l'élaboration d'un cadre juridique et réglementaire qui permette de s'attaquer au problème de la pauvreté et de promouvoir un développement rapide et équitable au Myanmar, ainsi que d'assurer la viabilité à long terme des activités menées dans le cadre de l'Initiative. Deux des activités susceptibles de bénéficier immédiatement de l'élaboration de ce cadre seraient l'enquête sur les conditions de vie et l'examen du secteur agricole. Il a été également noté que l'expérience acquise au cours des 10 années qui se sont écoulées depuis le début de la mise en oeuvre de l'Initiative peut aider à déterminer la structure du cadre de manière qu'il favorise le développement des pauvres. La mission a recommandé plusieurs mesures importantes visant à aider le personnel du PNUD à mieux promouvoir le dialogue sur le nécessaire environnement des politiques en faveur des pauvres. Elle a également recensé certaines des difficultés auxquelles se heurte le PNUD pour assurer la viabilité des moyens d'action des villageois.

21. La mission a demandé instamment au PNUD d'envisager d'aider les pauvres des campagnes à dépasser le stade de la subsistance et à commencer à participer plus largement à l'économie rurale du pays, en soulignant que l'instauration d'un environnement politique favorable, l'existence d'un système institutionnalisé de crédit rural et d'organisations locales dynamiques et la possibilité pour les pauvres de participer à l'économie dans son ensemble conditionnaient le succès d'une telle entreprise. Elle a relevé à ce propos que le calendrier de la phase IV de l'Initiative était trop serré pour que le PNUD puisse agir à cette fin mais qu'il serait utile que les administrateurs de programme et le personnel affecté aux projets commencent à réfléchir aux orientations et aux priorités à arrêter une fois que les objectifs de la phase IV auraient été atteints. Elle a mis l'accent sur quatre éléments essentiels à cet égard : a) un environnement propice; b) un système institutionnalisé de crédit rural; c) des organisations locales dynamiques capables d'évoluer et de répondre aux besoins des populations rurales pauvres à mesure qu'ils se font sentir; et d) la création de filières d'accès à l'économie dans son ensemble.

VI. Conclusions de la mission indépendante

22. Pour la mission d'évaluation, la phase IV améliorée de l'Initiative constitue un programme parfaitement valable. Les deux principaux projets par zone et le projet de microfinancement apportent des bénéfices directs substantiels à un grand nombre de personnes très pauvres des zones rurales du Myanmar; le projet relatif au VIH/sida s'attaque à un autre problème d'envergure nationale; et le mode d'organisation des collectivités préconisé par l'Initiative permet d'espérer qu'un système de gouvernance locale capable de promouvoir le développement, l'autonomisation et l'équité pourra être mis en place.

23. La mission a constaté avec plaisir que le PNUD et le personnel affecté aux projets s'occupaient activement d'un grand nombre des questions qu'elle avait soulevées. Considérant que la plupart de ces questions devraient pouvoir être résolues, elle a recommandé que la communauté internationale envisage sérieusement de compléter les ressources de la phase IV de l'Initiative autres que les ressources de base afin que les problèmes qu'elle a soulevés puissent être résolus et ses recommandations appliquées. Un supplément de ressources autres que des ressources de base permettrait également au personnel affecté aux projets de renforcer ses liens de travail avec les organisations locales pour assurer la viabilité des résultats obtenus et créer un modèle de gouvernance locale. Il permettrait en outre d'élargir le champ d'application de l'Initiative à des régions où les besoins sont particulièrement importants, de développer les services de microfinancement avant qu'ils ne soient institutionnalisés et de mettre en oeuvre des programmes qui permettent de remédier à la dégradation de la base de ressources naturelles.