Nations Unies DP/2007/3

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

Distr. générale
7 novembre 2006
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2007
19 au 26 janvier 2007, New York
Point 5 de l'ordre du jour provisoire
Évaluation

Évaluation de l'assistance apportée par le PNUD aux pays touchés par un conflit

Résumé analytique

Table des matières

Page

I. Contexte et objectifs 2
II. Champ et méthode 2
III. Principales conclusions 3
IV. Recommandations 4

06-60652 (F) 201106 241106

I. Contexte et objectifs

1. Le Bureau de l'évaluation a fait réaliser la présente évaluation de l'assistance apportée par le PNUD aux pays touchés par un conflit suite à une demande exprimée par le Conseil d'administration. Elle couvre tous les aspects des activités du Programme dans les pays concernés. La prévention des conflits et le relèvement après un conflit font partie des principaux domaines d'intervention du PNUD approuvés par son Conseil d'administration. En 2005, près de 40 % des dépenses du Programme à l'échelle mondiale ont été consacrées aux activités dans les pays touchés par un conflit.

2. L'évaluation avait pour objet de déterminer dans quelle mesure le PNUD contribuait à accroître la sécurité humaine et cherchait à remédier aux conditions structurelles à l'origine des conflits armés de façon à éviter qu'ils reprennent. Pour cela, il a fallu situer l'action du PNUD dans le contexte de l'évolution du caractère des conflits de par le monde, et du rôle joué par la communauté internationale dans la prise en main des problèmes de sécurité humaine dans les pays touchés.

II. Champ et méthode

3. L'évaluation a été conçue pour jauger les résultats des principes et des activités du PNUD dans les pays concernés, dans le contexte plus large de l'action internationale et de la réforme de l'Organisation des Nations Unies. On y a donc mis en vedette le rôle du Programme dans les missions intégrées de maintien et de consolidation de la paix.

4. Les activités d'évaluation suivantes ont visé la période 2000-2005 : a) des études de cas approfondies dans six pays qui faisaient ou font encore l'objet d'un mandat du Conseil de sécurité, à savoir l'Afghanistan, le Guatemala, Haïti, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone et le Tadjikistan, complétées par b) une enquête ciblée dans 23 pays bénéficiant de l'assistance du Bureau de la prévention des crises et du relèvement; et c) des entretiens avec des parties prenantes, des recherches documentaires et des collectes de données.

5. Les principales sources d'information utilisées ont été directes et indirectes notamment des évaluations antérieures de programmes thématiques ou de réalisations. Par souci d'indépendance, on a recruté des consultants dans tous les pays faisant l'objet d'une étude de cas, et procédé à des entretiens semi-directifs avec des agents du PNUD et des responsables de programmes, mais aussi avec des fonctionnaires gouvernementaux, des membres de la société civile, des parlementaires, des observateurs internationaux, des membres de missions et d'organismes des Nations Unies, des collaborateurs d'organismes bilatéraux et multilatéraux, des universitaires nationaux et internationaux, des militaires, des policiers, des représentants du secteur privé et des journalistes et d'autres représentants des médias.

6. L'évaluation proprement dite a été confiée à trois consultants internationaux confirmés, assistés par des consultants nationaux dans les pays visités. Des membres de la London School of Economics ont prêté leur concours aux travaux de recherche et d'analyse.

III. Principales conclusions

7. Parmi les six pays retenus pour les études de cas, seuls l'Afghanistan et la République démocratique du Congo se trouvent encore dans une situation de conflit ouvert. En revanche, tous les pays présentent un niveau de sécurité humaine faible à en juger par les déplacements de populations, les violations des droits de l'homme, les chiffres de la criminalité, la violence et la discrimination à l'encontre des femmes, la précarité économique (le chômage, surtout) et la vulnérabilité face aux catastrophes, naturelles ou anthropiques. Dans toutes ces études de cas, il est possible de dégager des conditions structurelles communes qui accroissent le risque d'un conflit violent : fragilité des institutions publiques; peu de participation aux décisions; faiblesse des organisations de la société civile; insuffisance des institutions chargées de faire respecter la légalité; émergence de groupes armés privés, entraînant un affaiblissement du « monopole de violence légitime »; manque de diversification de l'économie tributaire de produits primaires et de marchés extérieurs; facilité d'accès aux armes légères, et existence d'un grand nombre de jeunes chômeurs; inégalités entre les sexes; détérioration du développement humain; et extension progressive d'une économie illégitime, voire illégale. Ces conditions s'aggravent quand la population fait l'expérience d'un conflit, sur place ou dans un État voisin.

Le rôle de la communauté internationale

8. La communauté internationale a fait baisser le nombre de conflits dans le monde en aidant à rendre viables les accords de paix, souvent par l'intermédiaire de l'ONU. Elle a stabilisé des situations de conflit, principalement en assurant une présence internationale substantielle. Mais elle n'a pas su résoudre les problèmes structurels à l'origine des conflits. La sécurité humaine reste donc précaire, et les conflits armés risquent de reprendre en cas de réduction ou de retrait de la présence internationale.

9. Les points faibles de l'action internationale sont les suivants : l'incapacité à protéger convenablement les civils; l'incapacité à établir une autorité politique légitime en raison de l'absence de concertation et de la tendance à faire participer les auteurs d'atrocités passées à la stabilisation à court terme; le manque de dialogue avec la société civile; l'incapacité à donner d'emblée la priorité au développement; l'incapacité à promouvoir l'égalité entre les sexes; le manque d'attention aux dimensions régionales des conflits; un mode d'intervention pesant; la mise en place de structures parallèles et l'affaiblissement des structures nationales; et un souci excessif de la sécurité. De plus, la légitimité de cette action est parfois mise en cause lorsqu'elle est associée à la « guerre contre le terrorisme » ou à des violations commises par les soldats de la paix de l'ONU.

Le rôle du PNUD

10. Le PNUD est un élément essentiel dans l'action de la communauté internationale. Au sein du système des Nations Unies, c'est l'institution la mieux placée pour faire face aux problèmes structurels susceptibles de déboucher sur un conflit.

11. Dans les pays touchés par un conflit, le PNUD mène un grand nombre d'activités propres à chaque contexte. De façon générale, ces activités visent à

assurer le relèvement du pays et la réintégration des populations victimes de la guerre; à rétablir l'autorité de l'État et renforcer les capacités de gouvernance; à réformer les appareils de justice et de sécurité; à lutter contre la pauvreté et doter de moyens de subsistance durables; à apporter un soutien aux organisations de la société civile; et à mettre en œuvre une coopération régionale. Le Programme consacre beaucoup plus d'efforts aux trois premiers objectifs qu'aux trois derniers, car il se dote d'une spécialisation pointue dans les domaines d'activité correspondants. Il a été des premiers à réagir aux conflits de manière stratégique, et a lancé un grand nombre de projets novateurs, notamment à ancrage local.

12. L'efficacité du PNUD est néanmoins entravée par le mode de fonctionnement des institutions internationales. En effet, malgré la participation des institutions chargées du développement aux actions menées par le système des Nations Unies à la suite d'un conflit, la communauté internationale continue de procéder par étapes chaque fois qu'elle intervient. L'action du PNUD est également entravée par le manque de ressources de base garanties destinées au développement. Soixante-sept pour cent de l'ensemble des dépenses engagées par le PNUD dans les 23 pays où l'enquête a été conduite sont financés par des ressources autres que les ressources de base. Dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, la proportion est bien supérieure. C'est en partie à cause de cela que le PNUD a eu tendance, durant la période suivant immédiatement un conflit, à « boucher des trous » et à se charger de fonctions administratives, de façon à servir au mieux la communauté internationale. Dans les nouveaux types de conflits qu'on connaît aujourd'hui, il existe souvent des besoins urgents auxquels ne répondent pas les mandats d'autres institutions spécialisées. Le PNUD a acquis la réputation de gérer de façon efficace et responsable l'appui budgétaire direct fourni durant la période faisant directement suite à un conflit et de répondre à des besoins qui risqueraient de ne pas être satisfaits. Au-delà de ces activités, sa capacité de renforcement des institutions pertinentes dépend toutefois en grande partie de l'intérêt manifesté par les donateurs et de l'existence de contributions provenant de tiers.

13. Les autres points faibles du PNUD sont l'absence d'une analyse systématique des conflits ou des pratiques de référence dans les zones de conflit; le manque d'attention pour la société civile et les relations entre les sexes; le manque de connaissances spécialisées et de formation du personnel envoyé en mission dans les pays en conflit; la lourdeur bureaucratique et les retards; et la difficulté à obtenir des informations sur les activités du PNUD et les modalités d'exécution des projets.

IV. Recommandations

A. Élaborer une stratégie

14. Afin de consolider son autorité intellectuelle, le PNUD doit, avec le concours d'autres entités des Nations Unies, notamment le Département des affaires politiques (DAP), définir une vision stratégique fondée sur la notion de sécurité humaine, qui donne la possibilité d'aborder complètement les problèmes structurels à l'origine des conflits. Dans cette notion entreraient :

a) *Les droits de l'homme – politiques, civiques, économiques et sociaux*. La sécurité physique et matérielle des populations est l'objectif principal de toute intervention après un conflit et devrait avoir la priorité sur le souci du

pouvoir politique central. Dans certains pays, on considère que la stabilité politique – qui passe par des accords avec les anciens chefs de guerre ou autres chefs – doit prendre le pas sur les droits politiques et civiques, et que la stabilité économique – budgets en équilibre, inflation faible –, passe avant les droits économiques et sociaux. Or, dans les conflits actuels, ce point de vue est trompeur, car à long terme la stabilité dépend du respect des droits de l'homme. La légalité, la participation à la vie politique et l'existence pour chacun de moyens de subsistance (c'est-à-dire surtout d'emplois et de revenus durables) sont indispensables pour la prévention des conflits et le relèvement;

b) *La légitimité du pouvoir politique*. Afin de réunir les conditions favorables au respect des droits de l'homme, il faut que s'établisse un pouvoir politique légitime. Il ne s'agit pas là seulement de mettre en place les institutions de l'État, mais également de créer un climat de confiance et de respect envers celles-ci. La participation de la société civile a ainsi autant d'importance que la mise en place de structures officielles;

c) *La cohérence*. La lutte contre la pauvreté et l'établissement de conditions de subsistance durables doivent être des éléments essentiels de la vision stratégique d'ensemble et être intégrés dans les plans stratégiques à tous les stades d'un conflit. La concertation avec chaque partenaire, qu'il s'agisse d'une autre institution, d'une administration publique ou d'une organisation de la société civile, est indispensable pour assurer la cohérence de la démarche;

d) *La participation des différents groupes sociaux*. Ce sont les personnes qui ont vécu un conflit qui peuvent le mieux indiquer les types d'intervention à combiner. À tous les stades de la consolidation de la paix, il est important de faire participer et d'écouter des groupes très divers de la société civile, qu'il s'agisse des simples citoyens, des femmes, des responsables politiques ou des anciens chefs de guerre et autres chefs;

e) *La dimension régionale des conflits*. Les programmes sont conçus pour un pays donné alors que les conflits passent les frontières. Il faut accorder beaucoup plus d'attention aux moyens mis en œuvre à l'échelle régionale.

B. Veiller à la prise en compte des questions de développement dans les stratégies de sécurité

15. On continue de considérer le développement comme un élément adventice des programmes de relèvement après un conflit. Il est pourtant essentiel d'en tenir compte lorsqu'on veut remédier aux conditions structurelles à l'origine des conflits. Le PNUD doit pouvoir renforcer sa présence au Conseil de sécurité et dans d'autres organes politiques, et chercher plus hardiment à faire comprendre aux membres de ces organes que les questions de développement sont de la plus haute importance. Pour les faire mieux prendre en compte :

a) L'Administrateur du PNUD devrait informer le Conseil de sécurité de ses activités, tout comme le font le Haut-Commissaire aux droits de l'homme et le Haut-Commissaire pour les réfugiés;

b) Une partie des fonds destinés aux missions sous mandat du Conseil de sécurité devrait être réservée à l'aide au développement;

c) Le PNUD devrait participer à la négociation des accords de paix et faire pression pour que la société civile et les associations de femmes y soient représentées;

d) Il faudrait que l'on parle davantage des questions de développement dans les bureaux intégrés;

e) Le développement devrait faire partie des questions prioritaires de la nouvelle Commission de consolidation de la paix.

C. Renforcer les capacités dans les domaines essentiels de la consolidation de la paix

16. Les conflits récents, notamment dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, ont révélé que certains types d'activités étaient nécessaires pour remédier aux conditions qui provoquent ces conflits, alors qu'aucune autre institution ne le fait. Plutôt que de mener ces activités au cas par cas, le PNUD doit se doter dans les domaines essentiels de moyens procédant des innovations et des pratiques de référence de ses programmes, et susceptibles de servir dans des situations différentes.

17. Le mandat du PNUD dans ces domaines pourrait lui donner un rôle central dans un programme concerté de consolidation de la paix. Il lui faut, plus concrètement, s'attacher à définir des principes et des démarches précises, s'inscrivant dans sa vision stratégique, dans les domaines suivants :

a) *Le relèvement du pays et la réintégration des populations touchées par la guerre*, ce qui suppose le désarmement, la démobilisation et la réintégration, et la lutte antimines, et une réconciliation politique durable étendant au plan local les accords politiques négociés au plan national, avec notamment des équivalents des commissions de la vérité ou des tribunaux chargés de juger les auteurs de crimes de guerre;

b) *La gouvernance et le renforcement des capacités*, y compris la consolidation des institutions parlementaires, tout particulièrement en vue d'élargir la participation concrète à la prise de décisions; la décentralisation, afin de donner des moyens d'action aux collectivités locales; le renforcement du rôle des principales organisations de la société civile, non seulement pour la prestation de services, mais également comme sources d'information, observatoires, et agents de sensibilisation; la réforme du secteur public; et les programmes de responsabilisation et de lutte contre la corruption;

c) *La réforme des institutions chargées de la justice et de la sécurité*, y compris l'indépendance du pouvoir judiciaire; l'accès à la justice; les principales institutions chargées de faire respecter les droits de l'homme; et la restructuration de la police civile et de l'armée;

d) *La lutte contre la pauvreté et la mise en place des conditions d'une subsistance durable*, notamment le développement des pouvoirs locaux, la création d'emplois et la mise en place de moyens de subsistance durables, à l'aide de programmes axés sur les individus, de programmes de zone et de programmes de microcrédit; et l'élaboration de mesures favorisant le développement des petites entreprises et la viabilité des moyens de subsistance.

D. Gagner en efficacité dans l'exécution

18. L'un des points forts reconnus au PNUD est que certaines de ses modalités d'intervention sont plus souples que celles d'autres institutions du système des Nations Unies, ce qui lui donne plus de moyens pour innover face à une crise. Le PNUD devrait conserver cet avantage. Afin de gagner en souplesse, réactivité et rapidité, il devrait en outre :

a) *Renforcer les capacités d'analyse*, pour comprendre chaque conflit précis et suivre la situation de la sécurité humaine. Le PNUD doit renforcer les capacités des cercles de réflexion et des établissements universitaires dans les pays touchés par un conflit, afin d'en avoir une analyse longitudinale et de recueillir des données sur la sécurité humaine;

b) *Valoriser les ressources humaines dans les pays touchés par un conflits*. Il faudrait prévoir un ensemble de dispositions claires et concrètes incitant les fonctionnaires expérimentés à aller travailler dans ces pays; des programmes de formation à tous les aspects de la sécurité humaine, visant à faciliter l'adaptation des fonctionnaires nationaux et internationaux à leurs nouvelles activités dans les pays instables ou en conflit; et des ateliers, des séminaires et d'autres types de réunions à New York et sur place, sur le thème de la sécurité humaine dans tel ou tel contexte;

c) *Réexaminer l'ensemble* de ses procédures financières et administratives;

d) *Mettre l'accent sur une transparence totale*, notamment en veillant à actualiser régulièrement les sites Web nationaux et en plaçant plus systématiquement sur son site Web des informations claires sur les projets, les budgets, les achats et les recrutements;

e) *Renforcer sa présence* au-delà des capitales, y compris en établissant des bureaux extérieurs et en leur déléguant les pouvoirs requis.

E. Renforcer la coordination et consolider les partenariats

19. Il faudrait simplifier les mécanismes de coordination et en réduire le nombre afin de privilégier la coordination de stratégies d'ensemble bien définies visant à s'attaquer aux causes structurelles des conflits plutôt qu'à gérer des ressources financières. On peut envisager de constituer des équipes auxiliaires chargées d'étudier des questions s'inscrivant dans cette thématique, telles que les politiques macroéconomiques et la gestion des recettes et du budget; la primauté du droit et l'accès à la justice; la réforme de l'administration et de la fonction publiques; la condition et le rôle de la femme; et la construction des infrastructures de base.

20. Enfin, le PNUD doit consolider certains partenariats de première importance. Il a déjà commencé à le faire avec le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix, comme l'attestent l'établissement du Comité exécutif pour la paix et la sécurité et l'ouverture de bureaux intégrés. Il doit également consolider ses liens avec la Banque mondiale afin de mobiliser des ressources pour créer des emplois, mettre en place des conditions de subsistance durables et assurer aux institutions nationales une base de revenus. Le PNUD doit aussi aider les États à renforcer leurs capacités, tout en s'assurant que l'aide extérieure parvient aux bénéficiaires, et demeurer en contact

avec les organisations de la société civile pour faciliter la mise en place d'institutions légitimes.