



**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
16 novembre 2015
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2016
25-29 janvier 2016, New York
Point 3 de l'ordre du jour provisoire
Évaluation

Évaluation de la contribution du PNUD à la lutte antimines

Résumé analytique

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Contexte	3
III. Constats	5
IV. Conclusions	16
V. Recommandations	19



I. Introduction

1. Le Bureau indépendant d'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a procédé à une évaluation de la contribution du PNUD à la lutte antimines, conformément à ce qui avait été prévu dans le plan d'évaluation à moyen terme pour 2014-2017 (DP/2014/5) approuvé par le Conseil d'administration.
2. Cette évaluation s'est attachée à déterminer, dans toute la mesure possible, quelle a été la contribution du PNUD à la lutte antimines au vu, d'une part, de son programme mondial et, d'autre part, des éléments recueillis aux niveaux national et local. Elle a notamment consisté à analyser le portefeuille mondial de programmes et projets en matière de lutte antimines déployé par le PNUD aux plans mondial, régional et national depuis le début de sa participation à ces activités, au milieu des années 1990. Elle a porté sur un petit échantillon d'interventions assurées par le PNUD au niveau national et à l'échelon local, à partir duquel il a été possible de procéder à un examen plus approfondi de sa contribution à la lutte antimines et d'en cerner quelque peu l'impact.
3. Considérant que le soutien du PNUD est ici davantage axé sur la mise en place d'un cadre propice à la lutte antimines et des capacités de gestion en la matière que sur les opérations physiques de déminage, l'évaluation a cherché à comprendre dans quelle mesure sa contribution avait permis de renforcer les capacités institutionnelles des différents pays à fournir des services de lutte antimines susceptibles de les rendre moins vulnérables, de favoriser un développement équitable, d'améliorer les droits des personnes handicapées et d'inciter au respect des traités internationaux pertinents.
4. Pour apprécier la contribution du PNUD à la lutte antimines, l'équipe d'évaluation a suivi une approche fondée sur la théorie, qui s'est appuyée sur des données issues de l'examen du portefeuille mondial de projets, de l'analyse de documents et d'études de cas nationales très fouillées. Les informations nécessaires à la réalisation des études de cas nationales ont principalement été obtenues par le biais d'observations, entretiens, réunions de groupes de discussion et autres techniques d'évaluation rapide qui pouvaient être exploitées au niveau local. L'équipe d'évaluation s'est rendue au total dans 24 communautés concernées par le problème des mines afin de voir si l'aide apportée par le PNUD avait eu des retombées positives au plan local. Lors de ces visites, les membres de l'équipe ont recueilli des informations qui permettent de savoir a) quelles conséquences a eu la remise à disposition des terres pour les populations locales, notamment pour les catégories marginalisées, et b) si la situation des victimes ayant survécu à l'explosion de mines terrestres et de leurs familles a changé et si ces éventuels changements ont également profité aux autres personnes handicapées.
5. Dans le souci d'établir une évaluation fiable de la contribution du PNUD à la lutte antimines, l'équipe d'évaluation a rassemblé et analysé des données de quatre ordres. Elles sont tirées a) d'un tour d'horizon international des programmes et acteurs nationaux, b) de l'examen du portefeuille des projets de lutte antimines du PNUD, c) d'une analyse théorique d'études de cas relatives à l'appui fourni par le PNUD aux autorités nationales, et d) de trois études de cas nationales portant sur l'impact de la lutte antimines sur les communautés et populations.
6. Les trois pays qui ont été choisis pour faire l'objet d'une étude approfondie sur le terrain sont la République démocratique populaire lao, le Mozambique et le

Tadjikistan. Ils ont été sélectionnés parce qu'ils étaient susceptibles de jeter un éclairage particulier sur les questions afférentes à l'évaluation et de fournir des informations probantes sur l'incidence des actions au niveau local. Le choix s'est fait sur plusieurs critères tels que a) l'ampleur et la durée du soutien du PNUD à la lutte antimines, b) l'arrêt, récent ou en cours, de l'engagement du PNUD, c) la disponibilité de documents de base, d) la capacité à effectuer des observations sur le terrain en tenant compte des problèmes de sécurité et sous réserve de l'accord du Gouvernement, e) la diversité régionale et f) les divers types d'engagement du PNUD dans la lutte antimines.

II. Contexte

7. Les mines terrestres sont des engins explosifs déposés en surface ou enfouis sous le sol et destinés à exploser sous l'effet de la pression provoquée, le plus souvent, par un être humain, un animal ou un véhicule. Les mines terrestres posées en période de guerre ou de conflit peuvent continuer à tuer et blesser des individus des dizaines d'années durant après la fin du conflit. Les mines terrestres englobent les mines antipersonnel et les mines antivéhicule. Les mines antipersonnel, généralement de petite taille, nécessitent une pression d'à peine quelques kilos pour exploser et visent davantage à blesser qu'à tuer. Les mines antivéhicule sont conçues pour exploser sous la pression d'engins plus lourds, tels que des chars, des voitures, des camions, des tracteurs ou des wagons.

8. Les restes explosifs de guerre sont des munitions laissées sur place après la fin d'un conflit. Il s'agit notamment d'obus d'artillerie, de grenades, de mortiers, de roquettes, de bombes aérolarguées et d'armes à sous-munitions qui n'ont pas explosé. Le droit international classe les engins non explosés et les munitions explosives abandonnées dans la catégorie des restes explosifs de guerre mais pas les mines terrestres. Les armes explosives qui ont été utilisées mais n'ont pas explosé comme prévu deviennent des engins non explosés. Les munitions explosives abandonnées sont celles qui n'ont pas été utilisées pendant un conflit armé mais ont été laissées sur place sans qu'elles fassent l'objet d'un réel contrôle. À l'instar des mines terrestres, les restes explosifs de guerre ont souvent une durée de vie indéterminée et explosent le plus souvent à la suite d'une perturbation, d'une force ou d'un mouvement.

9. Dans de nombreux pays, les mines terrestres et les restes explosifs de guerre demeurent une menace pour les populations civiles. On en trouve encore le long des routes, sur les sentiers, dans les champs, les forêts, les déserts et les infrastructures environnantes. Cette menace entraîne des restrictions à la liberté de circulation, accroît la difficulté à subvenir aux besoins essentiels, rend plus difficile l'accès aux terrains de chasse et au bois de chauffage, limite les possibilités de réinstallation et entrave l'acheminement de l'aide humanitaire.

10. La lutte antimines est une formule générique utilisée au niveau international qui recouvre le déminage des mines terrestres et autres restes explosifs de guerre, la destruction des stocks de mines terrestres et autres restes explosifs de guerre, la sensibilisation aux risques posés par les mines terrestres et restes explosifs de guerre, l'assistance aux victimes et le plaidoyer contre l'emploi de mines terrestres et d'armes à sous-munitions. L'objectif de la lutte antimines est de réduire les risques dus aux mines terrestres et autres restes de guerre à un tel point que les

populations puissent vivre en sécurité et que le développement puisse s'opérer sans les contraintes liées à la pollution par les mines.

11. Depuis l'entrée en vigueur (en 1999) de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (également appelée Convention d'Ottawa), d'importants progrès ont été réalisés dans le domaine de la lutte antimines. Le nombre de victimes de mines terrestres et autres restes explosifs de guerre a ainsi atteint son niveau le plus bas. En 2013, un total de 3 308 victimes a été enregistré, soit un taux d'incidence par jour correspondant au tiers de celui dont il était fait état en 1999 (environ 25).

12. Selon l'Observatoire des mines (2014), un risque confirmé de mines antipersonnel subsiste dans 56 pays et 4 autres régions. Dans 6 autres pays (Djibouti, la Namibie, Oman, les Palaos, les Philippines et la République de Moldova), il existe une suspicion de contamination résiduelle par les mines. L'Observatoire des mines considère que tous les pays concernés, hormis 15 d'entre eux (l'Afghanistan, l'Angola, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, le Cambodge, la République populaire démocratique de Corée, l'Iraq, Israël, la République démocratique populaire lao, le Liban, le Myanmar, la République arabe syrienne, le Tchad, la Thaïlande et le Viet Nam) devraient être parfaitement capables de mener à bien les opérations de déminage d'ici la fin de l'année 2019, sous réserve que l'on continue de déployer les moyens et les efforts nécessaires à cet effet.

13. Aujourd'hui, l'ampleur de la pollution par les mines antipersonnel encore présentes varie selon les pays et régions. La classification utilisée par l'Observatoire des mines indique qu'elle demeure massive en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, au Cambodge, en Iraq et en Turquie, et resterait importante en Angola, en Azerbaïdjan, en Croatie, en Thaïlande et au Zimbabwe. Les niveaux de pollution en République démocratique populaire lao, au Myanmar et au Viet Nam ne sont pas connus mais pourraient eux aussi être élevés.

14. L'appui du PNUD doit être rapporté dans le contexte plus large de la politique mondiale de lutte contre les mines, dans lequel on retrouve un certain nombre de lois internationales qui appuient les efforts menés aux niveaux mondial et national pour limiter l'utilisation de mines terrestres et d'engins non explosés. La lutte antimines a d'abord été circonscrite au maintien de la paix à l'issue de conflits et aux situations d'urgence humanitaire dans lesquelles les Nations Unies sont intervenues directement pour faire face au problème des mines terrestres. Le gros des efforts a d'abord porté sur le déminage, la réduction des risques pour les civils et l'aide aux victimes. S'y sont rajoutés par la suite la destruction des stocks de munitions interdites dans les États parties aux différentes conventions en la matière et le plaidoyer en faveur de l'interdiction universelle des mines terrestres.

15. Par le biais de ses programmes et projets de lutte antimines, le PNUD a su imposer son rôle et sa légitimité dans un environnement où interviennent d'autres acteurs (y compris les opérations de maintien de la paix des Nations Unies) et où l'on retrouve de multiples entités des Nations Unies (en particulier le Service de la lutte antimines, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets), de nombreuses organisations non gouvernementales internationales qui se chargent bien souvent des opérations de déminage (notamment *Danish Church Aid*, *Danish Demining Group*, la Fondation suisse de déminage, *HALO Trust*, Handicap International, *Mines Advisory*

Group et *Norwegian Peoples Aid*), les gouvernements des pays touchés par le problème des mines ainsi que des donateurs.

16. En 2013, le Secrétaire général a lancé la nouvelle Stratégie de lutte antimines des Nations Unies pour la période 2013-2018, à laquelle prennent part 14 entités des Nations Unies au sein du Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines. Cette stratégie réaffirme que les gouvernements des pays touchés sont responsables au premier chef de la lutte antimines sur leur territoire. Dans chaque cas, l'assistance fournie par les Nations Unies est appelée à évoluer au fil du temps, en nature comme en intensité, en fonction des demandes qui lui sont formulées et des avantages comparés des autres acteurs. Elle souligne que l'évaluation de l'impact de la lutte antimines est indispensable pour faciliter l'élaboration de politiques fondées sur la connaissance des faits et privilégier une gestion axée sur les résultats.

17. Au cours de la dernière décennie, les activités de lutte antimines menées par le PNUD ont principalement concerné 14 pays - l'Afghanistan, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, Chypre, l'État de Palestine, l'Éthiopie, l'Iraq, la Jordanie, le Mozambique, la République démocratique populaire lao, le Sri Lanka, le Soudan, le Tadjikistan et le Yémen, avec un budget supérieur pour chacun d'entre eux à 10 millions de dollars. En outre, l'Angola, le Cambodge et la Croatie recevaient du PNUD une aide qui était au minimum de la même ampleur avant 2004. Depuis 2004, les fonds alloués par le PNUD à la lutte antimines sont surtout alloués à l'Afghanistan (47,6 millions de dollars), à la République démocratique populaire lao (65,7 millions de dollars) et au Mozambique (38,8 millions de dollars).

18. Comme indiqué dans le document intitulé « Action antimines et coordination efficace : la politique des Nations Unies » (2005) et dans la Stratégie de lutte antimines des Nations Unies pour la période 2013-2018, le rôle que l'on attend du PNUD dans ce domaine est d'aider les pays touchés par le problème des mines à établir des plans d'action en la matière et à les renforcer. Il apparaît, lorsque l'on passe en revue le portefeuille de projets du PNUD, que son soutien a évolué pays après pays, et englobe désormais la quasi-totalité des aspects de la lutte antimines, y compris les opérations de déminage et l'assistance aux victimes. Lorsque ce soutien comprend la fourniture de services locaux et/ou la contribution à de tels services, l'objectif consiste généralement à tester de nouvelles procédures et techniques afin qu'elles puissent être reproduites et transposées à plus grande échelle par les prestataires, publics et autres, de services de lutte antimines.

III. Constats

Constat n° 1. Les parties prenantes interrogées aux fins de la présente évaluation s'accordent à dire que le PNUD s'est révélé un acteur précieux de la lutte antimines au niveau mondial, qui aide les autorités nationales à mettre en place et à gérer leurs programmes en la matière

19. L'importance du portefeuille mondial de programmes et de projets du PNUD et son positionnement en faveur des conventions, stratégies et mécanismes de coordination interinstitutionnelle des Nations Unies axés sur les mines terrestres et les engins non explosés donnent une idée de la place qu'il occupe dans le domaine de la lutte antimines. Le PNUD est considéré comme un acteur qui contribue de manière notable à la Stratégie de lutte antimines des Nations Unies, à travers

notamment le soutien qu'il apporte aux programmes nationaux de lutte antimines et aux initiatives de renforcement des capacités.

20. Le PNUD est perçu par les parties prenantes comme particulièrement bien placé pour inciter les États à prendre en main l'action antimines et pour collaborer avec les administrations centrales et les organes législatifs afin de définir des cadres juridiques et institutionnels ad hoc, notamment des stratégies visant à respecter les obligations juridiques issues de la Convention d'Ottawa et de la Convention sur les armes à sous-munitions. Certains partenaires, en particulier les donateurs, ont exprimé le vœu de voir le PNUD jouer un rôle plus important dans les activités destinées à faire prendre conscience de la nécessité de réformer les politiques qui font obstacle au déminage des mines terrestres. D'autres ont souhaité que la présentation de ses résultats soit plus transparente, plus rapide et plus complète et qu'un meilleur cadre soit mis en place pour évaluer l'impact de son appui à la lutte antimines.

21. Lorsqu'ils évoquent les interventions qu'il mène au niveau national, les partenaires mondiaux mettent en avant le fait que le PNUD permet d'orienter les fonds des donateurs vers des programmes nationaux, même s'il n'est pas nécessairement perçu comme un organe de collecte de fonds à l'échelle mondiale – les donateurs se tournent plus volontiers, dans ce cas, vers le Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance à la lutte antimines que gère le Service de la lutte antimines. Certains donateurs, qui préfèrent allouer des fonds sur une base bilatérale, ont fait observer que l'appui fourni par le PNUD aux autorités nationales renforçait leur volonté d'apporter un soutien à la lutte antimines.

22. S'agissant de la qualité et des résultats de l'appui apporté par le PNUD dans les différents pays, les partenaires mondiaux ont indiqué que les résultats leur semblaient dépendre en grande partie de la qualité et de la compétence de chaque conseiller technique. Bien que cela ne vaille pas seulement pour le PNUD, certains ont estimé que les problèmes de cet ordre y étaient plus aigus, en raison de l'absence de stratégie mondiale et d'orientation programmatique permettant de guider les conseillers pour la lutte antimines. Au plan national, l'assistance du réseau mondial d'experts de la lutte antimines du PNUD a été citée comme l'un des atouts de cette institution par rapport à d'autres acteurs présents dans ce domaine.

Constat n° 2. Depuis 2008, la lutte antimines n'occupe plus une place aussi importante dans le cadre stratégique du PNUD, et l'abandon provisoire du programme mondial de lutte antimines a fait naître des doutes dans l'esprit des parties prenantes quant à l'engagement stratégique à long terme du PNUD en la matière

23. Le plan stratégique du PNUD pour la période 2014-2017 ne fait pas expressément référence à la lutte antimines et, fin 2014, ce dernier a annoncé qu'il mettait un terme à son programme mondial de lutte antimines mais continuerait de gérer les programmes nationaux en cours d'exécution. Cette décision d'arrêter le programme mondial de lutte antimines a été accueillie avec inquiétude par les Nations Unies, les donateurs et les organisations non gouvernementales partenaires. L'abandon du programme a brisé les espoirs placés dans la Stratégie de lutte antimines des Nations Unies et remis en question la poursuite des travaux du PNUD dans ce secteur. Une étude réalisée par le personnel technique en 2013 a montré que 27 bureaux de pays, qui s'occupent de 40 programmes représentant quelque

45 millions de dollars, auront encore besoin de l'appui stratégique et technique du Siège et que le PNUD se devrait, par conséquent, de continuer à tout le moins d'apporter un minimum de savoir-faire en matière de lutte antimines.

24. Suite à l'annonce de la fin du programme en 2014, le PNUD a commandité une étude interne pour préparer le processus qui devait y mettre un terme. Les résultats de cette étude, auxquels est venue s'ajouter la prise de conscience de l'importance des travaux en cours, ont conduit le PNUD à faire marche arrière et à relancer le programme mondial, en affectant même du personnel spécialisé supplémentaire à son Siège et dans deux centres de services régionaux. La décision de poursuivre le programme a été annoncée à la dix-huitième Réunion internationale des directeurs de programmes nationaux de lutte antimines et des conseillers de l'ONU, tenue à Genève en janvier et février 2015, mais les partenaires extérieurs n'en ont pas été officiellement avertis.

Constat n° 3. Le PNUD apparaît comme un partenaire neutre et fiable, doté de solides connaissances concernant les situations nationales, d'une expérience confirmée et d'avantages comparatifs en termes d'appui institutionnel. Il a largement contribué, dans plus d'une vingtaine de pays, au renforcement des capacités des institutions chargées de la lutte antimines

25. Dans le domaine de la lutte antimines, une bonne part de l'activité du PNUD consiste à développer les capacités, notamment pour ce qui concerne la gestion de l'information, la planification et la coordination stratégiques, la gestion efficace de la qualité des opérations et la mobilisation des ressources. Le PNUD s'est attaché à renforcer les capacités de gestion administrative et financière et à aider les autorités nationales à définir des politiques, des stratégies et des cadres juridiques pour la lutte antimines. Si, dans la plupart des cas, l'assistance à la lutte antimines fournie par les divers acteurs comporte un volet consacré à l'appui institutionnel et au renforcement des capacités, le développement des aptitudes et moyens nécessaires pour gérer un programme national de lutte antimines est un trait caractéristique des activités du PNUD. Parmi les États ayant fait l'objet de la présente évaluation, l'Albanie, le Cambodge, le Liban et le Sri Lanka sont de bons exemples de pays qui ont acquis des capacités nationales d'un bon niveau dans le domaine de la lutte antimines grâce, en grande partie, au PNUD.

26. Une part importante de l'appui technique spécifique fourni sous l'égide du PNUD est le fruit d'une étroite collaboration entre les partenaires. Au cours des premières années d'activité du PNUD dans le domaine de la lutte antimines, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets a mis sur pied des services destinés à faciliter l'exécution des programmes, constitué un fichier d'experts et de fournisseurs, etc. Un soutien opérationnel au déminage a par la suite été apporté par une ou plusieurs organisations non gouvernementales ou par des entreprises spécialisées. Dans de nombreux pays, les politiques opérationnelles ont été définies avec le concours du Centre international de déminage humanitaire de Genève, dont les conseillers ont continué à partager leur savoir-faire en la matière avec les États soutenus par le PNUD. Ces liens ponctuels tissés avec le Centre ont été d'une très grande utilité car ce dernier a pu ainsi apporter ses compétences techniques tout en s'appuyant sur le PNUD pour prendre pied dans le pays concerné, y fournir son aide et coordonner le suivi des opérations.

Constat n° 4. L'appui du PNUD a en règle générale réussi à inciter les États à institutionnaliser l'action contre les mines, notamment par la mise en place de structures nationales officiellement chargées de gérer la lutte antimines.

27. Le PNUD s'est efforcé de veiller à ce que les programmes de lutte antimines soient dûment institutionnalisés, ce qui s'est traduit, entre autres choses, par a) la création de structures officiellement chargées de gérer la lutte antimines (instances nationales de lutte antimines et centres d'action antimines) constituées en organismes publics rattachés à l'État et relevant de son budget, b) la contribution du pays au budget du programme de lutte antimines, c) l'inscription des activités de déminage dans les textes législatifs ou réglementaires, et d) la reconnaissance légale des droits des victimes ayant survécu à l'explosion de mines et le plus souvent, par extension, des droits des autres personnes handicapées.

28. Dans la plupart des pays où les mines terrestres constituent un grave problème, les autorités ont intégré cette question dans leur planification du développement national et leur système juridique - condition souvent posée par les donateurs. Ce processus a, d'une manière générale, exigé beaucoup de temps dans les pays en phase de reconstruction d'après-conflit, la question ayant souvent été reléguée au second plan par rapport à d'autres priorités nationales en termes de développement et d'investissements. Certains États ont promulgué des lois spéciales sur le déminage; dans d'autres, en revanche, les traités internationaux ont été automatiquement coulés dans la législation nationale, conformément à leurs traditions juridiques (au Mozambique, par exemple).

Constat n° 5. La coopération Sud-Sud pour le renforcement des capacités institutionnelles a été un trait caractéristique de l'appui du PNUD à la lutte antimines, surtout dans ses premiers temps, lorsque de nouveaux programmes nationaux ont été mis en chantier et qu'une unité centrale a été chargée de la lutte antimines au sein du Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD. Au cours de la décennie écoulée, la coopération Sud-Sud dans le domaine de la lutte antimines est intervenue ponctuellement, dans le cadre de programmes de pays lancés par le PNUD et ses partenaires gouvernementaux

29. C'est essentiellement entre 2000 et 2002 que le Siège du PNUD a cherché à développer la coopération Sud-Sud. À l'époque, le programme d'échanges en matière de lutte antimines, géré de manière centralisée, servait à prendre en charge les frais de voyage et les échanges entre les programmes d'action. Le PNUD a ensuite puisé dans son propre budget pour poursuivre ces échanges, jusqu'en 2008. Ce dispositif a été largement utilisé au Mozambique par exemple, où des relations suivies ont été instituées avec d'autres programmes nationaux (au Cambodge, en particulier) grâce, en partie, à l'appui du PNUD. L'aide fournie directement par l'Agence nationale azerbaïdjanaise pour la lutte antimines à d'autres pays, notamment la Géorgie, la Jordanie, le Tadjikistan, la Turquie et le Viet Nam, est un autre exemple qui illustre la réussite de ces formes de coopération. Le PNUD a continué de faciliter des échanges directs entre des programmes. Les trois études réalisées sur le terrain ont montré que les pays concernés avaient tous participé à ces échanges, formels et informels.

Constat n° 6. L'un des rôles majeurs du PNUD dans le domaine de la lutte antimines consiste à faciliter et canaliser le financement international

30. La lutte antimines pouvant s'étaler sur plusieurs décennies, la lassitude des donateurs est un défi de tous les instants, en particulier à mesure que le nombre d'accidents dus à des mines terrestres et à des engins non explosés diminue et que l'aide se porte sur de nouvelles priorités en termes de soutien humanitaire et de développement. Grâce à sa présence sur le terrain dans différents pays et à son étroite coopération avec les donateurs, le PNUD a pu aider les gouvernements à maintenir la question du financement de la lutte antimines à l'ordre du jour, et certains donateurs ont indiqué être plus enclins à financer les activités de déminage lorsque le PNUD et d'autres organisations internationales géraient les fonds correspondants.

31. En 2002, la République démocratique populaire lao a dû faire face à une baisse sensible du financement qui lui était destiné, à la suite en partie des inquiétudes des donateurs quant à l'absence d'une estimation crédible de l'ampleur de la pollution par les engins non explosés et faute d'obligation de rendre des comptes. En réaction, le PNUD et le Programme national lao d'élimination des munitions non explosées ont fait établir un rapport d'évaluation qui a recommandé de confier les fonctions de planification, de coordination et de réglementation de ce programme à une autre instance; elle a également préconisé d'ouvrir le secteur à un plus grand nombre d'acteurs privés et commerciaux, de façon à créer quasiment une situation de marché. Le PNUD et d'autres organismes des Nations Unies ont encouragé cette répartition des tâches, ce qui a conduit à la mise en place, en 2004, de l'Autorité nationale de réglementation chargée de la coordination et de la réglementation de ce secteur, avec comme prestataire de services le Programme national lao d'élimination des munitions non explosées.

Constat n° 7. Le PNUD a activement aidé les États à opérer la transition devant les conduire à prendre la pleine responsabilité de la gestion de leurs programmes de lutte antimines. Les résultats ont été globalement positifs mais lents à venir, et plusieurs exemples d'appropriation nationale de ces programmes amènent à se demander dans quelle mesure les capacités des pays concernés sont viables sans un appui international continu

32. Le passage d'un soutien du PNUD à la prise en main totale d'un programme par un État s'est trouvé compliqué par les difficultés rencontrées par les États pour définir officiellement le statut des organismes nationaux chargés de la lutte antimines. Il en a été ainsi, au début, au Cambodge et au Mozambique puis en Angola, en République démocratique populaire lao et au Tadjikistan - où la principale structure chargée de la lutte contre les mines a été initialement établie comme un organisme temporaire, parfois considéré comme un projet du PNUD servant à financer la totalité des effectifs recrutés au plan national (par exemple, en Guinée-Bissau, au Tchad, en République démocratique populaire lao ou au Tadjikistan). Chacune de ces structures a ensuite été intégrée dans les institutions et budgets du secteur public. Dans quelques cas, cet état de choses s'est prolongé. Le Centre de lutte antimines du Tadjikistan a été un projet du PNUD pendant 11 ans, avant que ne débute le processus d'appropriation nationale en 2014. En République démocratique populaire lao, les organismes qui ont été mis en place sont toujours provisoires et dotés d'effectifs recrutés par le PNUD au titre des projets. En Bosnie-

Herzégovine, le PNUD a suspendu son assistance à l'action antimines lorsque le pays s'est doté d'une nouvelle stratégie de lutte contre les mines qu'il a confiée à une autorité nationale solide. Après ce retrait, les résultats enregistrés en la matière ont commencé cependant à être moins bons, ce qui a conduit le PNUD à réintervenir dans ce pays.

Constat n° 8. Si les programmes de lutte antimines mettent souvent en avant le fait qu'ils concourent au développement, le PNUD a eu du mal, dans de nombreux pays, à les intégrer efficacement dans les autres activités qu'il mène en faveur du développement

33. Depuis qu'il s'est engagé dans la lutte antimines, le PNUD n'a eu de cesse de souligner qu'elle s'inscrivait dans le prolongement logique de ses efforts en faveur du développement d'après-crise et qu'une partie de sa valeur ajoutée consistait à intégrer cette action dans l'aide au développement au sens large du terme. Les donateurs et autres parties prenantes ont vu là un élément essentiel de la contribution du PNUD à la lutte contre les mines.

34. Si des liens ont été tissés entre les programmes nationaux de lutte antimines et les autres secteurs et acteurs économiques concernant les menaces potentielles que représentent les mines terrestres pour leurs activités, cette coopération est généralement passée par des canaux intragouvernementaux, et le PNUD y a été très peu impliqué. Hormis quelques formations destinées au personnel du PNUD chargé de l'action antimines, il ne semble guère que le PNUD ait réellement cherché à associer son appui à la lutte antimines à d'autres initiatives d'aide au développement, et n'a pas recentré ses programmes de gouvernance et de lutte contre la pauvreté pour mieux répondre aux besoins des communautés et des individus touchés par le problème des mines. Dans chacun des trois pays visités, la stratégie nationale de lutte antimines met l'accent sur l'importance de cette action pour le développement, et les stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté font généralement référence à ce problème. Dans les communautés où s'est rendue l'équipe d'évaluation, la dépollution et la remise à disposition des terres ne paraissent que très rarement avoir amené le PNUD à fournir une aide au développement dans un domaine autre que celui de la lutte antimines. Dans les cas où un tel lien a été établi, les résultats obtenus sont davantage dus à l'action individuelle de certains conseillers techniques chargés de la lutte antimines et de dirigeants des bureaux de pays qu'aux initiatives du Siège et des bureaux régionaux.

Constat n° 9. Soucieux de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'action qu'il mène au titre de la lutte antimines, le PNUD a insisté sur la nécessité de disposer de données ventilées par sexe. De nombreux pays partenaires se sont montrés attachés à ce principe de l'égalité des sexes

35. D'une manière générale, le PNUD s'est employé à faire connaître les Directives des Nations Unies sur l'égalité des sexes dans les programmes de lutte antimines; il a demandé et fait en sorte que des spécialistes de ces questions puissent apporter leur contribution en ce sens par le biais du programme pour l'égalité des sexes dans la lutte antimines que dispense le Centre international de déminage humanitaire de Genève. Le PNUD a également souligné, par l'intermédiaire de son centre d'appui à la lutte antimines, la nécessité de disposer de données ventilées par sexe et de prendre en compte, dans les enquêtes consacrées aux victimes et dans l'éducation au risque des mines, les situations particulières que

vivent les femmes, les hommes, les garçons et les filles. Dans certains cas (au Sri Lanka, par exemple), le PNUD a cherché, par une concertation accrue, à favoriser la mise en place de stratégies nationales de défense du principe d'égalité hommes-femmes dans le domaine de la lutte antimines, mais ses efforts n'ont pas été suivis d'effet.

36. Dans les pays sur lesquels a porté la présente évaluation, une volonté générale de faire en sorte que les activités de lutte antimines profitent à tous les membres de la communauté - femmes et hommes, garçons et filles - est perceptible. Nombre d'entre eux possèdent leur propre législation en matière d'égalité hommes-femmes et ont depuis longtemps mis en place des politiques en ce sens. Dans la plupart des pays, s'attaquer à ce problème signifie faire en sorte que les enquêtes réalisées au niveau local incluent des groupes de femmes, engager des démineurs de sexe féminin et collecter des données ventilées par sexe en vue d'alimenter les rapports sur les communautés et d'affiner les statistiques sur les victimes. Les résultats de l'évaluation donnent à penser que les efforts déployés par le PNUD n'ont pas altéré de façon substantielle la détermination des pays partenaires à prendre en compte l'égalité des sexes dans leurs programmes de lutte antimines.

Constat n° 10. Le rôle joué par le PNUD pour soutenir les opérations de déminage, élaborer des normes nationales de lutte antimines et détruire des stocks de mines terrestres et d'engins non explosés est limité

37. L'avantage relatif du PNUD ne semble pas s'appliquer au volet technique des opérations de déminage, pour lesquelles certaines organisations non gouvernementales internationales, le Service de la lutte antimines de l'ONU et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets ont des compétences particulières et des attributions plus importantes. De même, les instances autres que le PNUD donnent l'impression de proposer une formation technique plus solide sur les aspects opérationnels du déminage. L'enlèvement des mines terrestres et des engins non explosés est le résultat direct du travail réalisé par les spécialistes du déminage, dont le PNUD ne fait pas partie. Il a, dans certains cas, sollicité les services de spécialistes pour mener des opérations de déminage et former des démineurs locaux. Il a également servi à acheminer les fonds des donateurs vers ces spécialistes.

38. Dans les pays où il a contribué à mettre en place des programmes de lutte antimines, le PNUD a apporté son soutien à l'établissement de normes nationales en la matière destinées à guider la gestion et la mise en œuvre de ces projets. Ces normes sont édictées par les autorités nationales compétentes et visent à faire en sorte que les projets soient exécutés de manière sûre, coordonnée et efficace.

39. La destruction des stocks de mines est un élément relativement mineur de l'appui du PNUD à la lutte antimines, que l'on retrouve dans des projets menés en Albanie, en Angola, en Bosnie-Herzégovine et en Géorgie. En Bosnie-Herzégovine, le travail du PNUD a notamment consisté à apporter son concours à la destruction de stocks de mines dans le cadre d'un effort plus vaste visant à aider le Gouvernement à mettre au point une stratégie et un programme de contrôle des armes de petit calibre. À l'heure actuelle, le PNUD est la seule instance internationale présente en Bosnie-Herzégovine qui s'occupe de détruire des stocks de mines, domaine dans lequel il a obtenu des résultats appréciables.

Constat n° 11. La capacité des partenaires nationaux à gérer les informations requises pour la lutte antimines reste problématique

40. L'une des principales préoccupations du PNUD dans la quasi-totalité des pays touchés par les mines auxquels il a apporté son soutien a été de mettre sur pied une base de données ou d'enrichir les bases existantes afin de gérer les informations relatives aux zones présumées polluées et aux zones déminées, et de réaliser une étude permettant de mesurer l'ampleur nationale du problème. Après 1999, la base de données la plus largement utilisée a été le « système de gestion de l'information pour la lutte antimines », conçu par le Centre international de déminage humanitaire de Genève pour le Service de la lutte antimines de l'ONU, même si l'on a constaté au sein d'un certain nombre de programmes quelques réticences à remplacer leurs propres bases de données par ce système. Dans de nombreux pays, la mise au point et la gestion de systèmes d'information dans les structures gouvernementales ont posé un problème de taille en termes de renforcement des capacités, en raison de la difficulté à conserver un personnel qualifié.

Constat n° 12. Au fil du temps, le caractère prioritaire des activités de déminage a évolué pour devenir plus systématique, et le PNUD s'est montré un fervent partisan de la planification stratégique et des méthodes de dépollution fondées sur des données factuelles. Les stratégies nationales de lutte antimines plus récentes profitent de ce qu'elles sont mieux prises en main par les États concernés, bénéficient d'une meilleure information et génèrent des attentes plus raisonnables

41. Depuis le début de ce millénaire, la communauté internationale qui s'occupe de lutter contre les mines a pris conscience de l'utilité de la planification stratégique, élément essentiel de l'efficacité des programmes nationaux en la matière. Si les pays ont commencé par se doter de plans opérationnels annuels, ils ont ensuite entrepris de définir des stratégies qui leur ont permis d'évaluer l'ampleur réelle du problème, d'étudier le niveau d'intervention requis pour en venir à bout et d'estimer les ressources financières nécessaires pour mener ces opérations à bien dans les délais. Le degré de réalisme des plans proposés varie considérablement. Dans les premiers temps, ils ont souvent été élaborés grâce, pour beaucoup, au concours de conseillers internationaux et ont été bien souvent financés par le PNUD. L'expérience aidant et les informations s'étant affinées, les plans stratégiques tendent progressivement à faire davantage participer la communauté nationale et locale, s'appuient sur des renseignements de meilleure qualité et sont plus réalistes, même si l'on continue fréquemment de les jauger par rapport aux obligations de délai irréalistes fixés par la Convention d'Ottawa, qui prévoit par exemple que les opérations de déminage doivent être achevées en l'espace de dix ans.

42. Donner la priorité aux opérations d'enlèvement des mines enfouies dans le sol est un volet essentiel de la planification stratégique. Très souvent, durant la période qui suit immédiatement la crise, le choix des activités de déminage s'effectue de manière ponctuelle et réactive. L'objectif initial est d'enlever rapidement les mines situées dans des zones à haute densité de population et à fort passage afin d'en garantir la sécurité d'accès et de réduire les risques de pertes humaines. Lors des premières phases des programmes de maintien de la paix et d'urgence humanitaire, il est facile de déterminer les tâches hautement prioritaires et la question de

l'évaluation de l'importance relative des autres sites à déminer est reléguée au second plan. Une fois les interventions d'urgence terminées, un effort est fait pour hiérarchiser les multiples priorités concurrentes.

43. Le PNUD a très tôt pris conscience de la nécessité de procéder à des enquêtes nationales de qualité sur les problèmes posés par les mines terrestres et a recommandé d'associer les communautés locales à la définition des priorités. Avec le Service de la lutte antimines et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, le PNUD a été l'un des premiers à encourager la réalisation d'enquêtes sur l'impact des mines afin d'obtenir des informations plus complètes sur les zones soupçonnées d'être contaminées et sur les conséquences qui en résultent pour les communautés touchées. De telles enquêtes ont été menées dans la plupart des pays les plus touchés par les mines entre 1999 et 2006. Elles ont été utilisées, au même titre que d'autres outils d'évaluation de l'impact, dans le but de s'assurer que les ressources mises en œuvre donnent les meilleurs résultats possibles pour les communautés concernées. Elles doivent notamment permettre de déterminer quelles sont les zones où la pollution par les mines n'est pas suffisamment étayée et, partant, d'y retarder le déploiement des moyens de déminage.

Constat n° 13. Le PNUD a voulu de son appui à la lutte antimines une contribution à l'éradication de la pauvreté. Dans la plupart des villages visités, il a été constaté que les conditions de vie s'étaient améliorées au cours du programme de lutte antimines, mais il est difficile de savoir dans quelle mesure cette évolution positive est directement liée aux efforts menés en matière de déminage

44. Durant la période de redressement qui suit immédiatement un conflit, le déminage des zones urbaines et de grandes infrastructures, telles que les grands axes routiers, contribue de façon significative au développement économique. Une fois ces opérations à fort impact terminées, il faut s'occuper des autres zones, qui se situent généralement dans des régions où vivent des communautés agricoles isolées. Le renforcement des moyens de subsistance de ces populations exige des ressources complémentaires, qui ne sont pas aisément accessibles.

45. Dans la quasi-totalité des communautés qui ont fait l'objet d'une étude de cas nationale, les conditions de vie et les moyens de subsistance des communautés et des individus impactés se sont améliorés après les opérations de déminage et la remise à disposition des terres. Les populations concernées en ont tiré un bénéfice économique en ce qu'elles ont pu cultiver des parcelles plus importantes ou exploiter des terres de manière plus efficace, accéder plus facilement aux ressources hydriques ou autres, optimiser le temps dont elles disposent et s'implanter plus largement sur les marchés.

Constat n° 14. Le positionnement du PNUD en faveur des plus démunis ne transparaissait pas clairement dans son appui quotidien à la lutte antimines. Toutefois, la poursuite de son soutien témoigne en soi d'une volonté d'aider ces populations puisque, dans les programmes arrivés à maturité, les problèmes liés aux mines résiduelles concernent surtout les zones rurales pauvres

46. D'une manière générale, le PNUD encourage les actions en faveur des plus démunis, dont il indique qu'elles ciblent de façon stratégique les populations

marginalisées. S'agissant de la lutte antimines, cette orientation devrait se retrouver dans l'approche suivie pour déterminer les priorités dans le calendrier des opérations de déminage, mais, dans bien des cas, cela ne va pas de soi. Le PNUD, qui a apporté son concours aux enquêtes sur l'impact des mines, a insisté pour que les facteurs socioéconomiques soient pris en compte dans l'élaboration des stratégies de déminage, mais a également admis qu'il fallait s'attacher en priorité à rendre accessibles les infrastructures publiques et à limiter les risques de pertes en vies humaines dans des zones densément peuplées.

47. Si les femmes et les personnes démunies sont souvent regroupés dans la catégorie des populations marginalisées, ces dernières comptent également dans leurs rangs des communautés minoritaires qui, dans de nombreux pays, sont opprimées et ostracisées. Ces groupes minoritaires sont souvent contraints de s'installer sur des terres sans grande valeur et dont personne ne veut, notamment celles où sont encore enfouies des mines terrestres. L'évaluation montre que l'action menée par le PNUD pour défendre les droits des communautés minoritaires à s'installer sur des terres déminées n'a eu que peu de résultats.

Constat n° 15. L'évaluation n'a pas permis d'établir que la remise à disposition de terres autrefois minées ait été une source importante de conflits

48. Hormis un processus de réforme agraire, les opérations d'enlèvement des mines n'entraînent pas la constitution d'un nouveau patrimoine qu'il appartiendrait aux gouvernements (ou à une quelconque instance internationale) de distribuer. Il n'est donc pas surprenant de constater que, dans les trois pays étudiés, les litiges fonciers relatifs à des terres dépolluées qui ont pu effectivement être observés n'ont jamais eu pour origine leur remise à disposition.

49. Au Tadjikistan, la plupart des personnes interrogées ont déclaré que les terres remises à disposition n'avaient donné lieu à aucun conflit car elles avaient été distribuées par le Comité chargé de la répartition des terres et chacun avait eu droit à un bout de terrain. L'utilisation des terres et leur accès n'ont guère changé entre le moment où les sols ont été contaminés par des mines terrestres et celui où elles ont été remises à disposition, et tous les membres des communautés concernées ont pu en bénéficier sur un pied d'égalité. L'utilisation de terres communes destinées aux pâturages est régie par les responsables des communautés et leur accès est déterminé en fonction d'un ordre de priorité des foyers, convenu de longue date; cet ordre peut être négocié et les personnes interrogées ont déclaré que le système fonctionnait bien et sans heurts.

Constat n° 16. Le PNUD a contribué à accroître le sentiment de sécurité dans les régions déminées, ce qui constitue, aux yeux des populations locales, l'effet majeur de la lutte antimines pour ces communautés

50. Il apparaît très clairement dans les 24 communautés des trois pays visités que, de l'avis des habitants et des responsables locaux, les principaux problèmes dus à la contamination par des mines terrestres et autres restes explosifs de guerre résident dans le fait qu'ils a) génèrent une anxiété plus importante, b) entravent la liberté de circulation et c) entraînent des restrictions d'accès, en particulier aux ressources naturelles.

51. Dans toutes les communautés – sauf une – où s'est rendue l'équipe d'évaluation, les habitants des zones contaminées ont déclaré que les opérations

d'enlèvement des mines s'étaient traduites par une amélioration sensible de leur sécurité et, dans une moindre mesure, par un redressement de leur situation socioéconomique. Partout ou presque, ils ont signalé avoir moins peur, bénéficier d'un meilleur accès aux terres agricoles et aux denrées alimentaires, et avoir davantage de possibilités de gagner leur vie. Dans près de deux tiers des communautés, ils ont affirmé se sentir plus libres et jouir d'un meilleur accès à l'eau et aux ressources naturelles. Les changements les plus souvent cités sont ceux qui concernent la sécurité – moindre peur, plus grande liberté de circulation et meilleure sécurité du bétail –, suivis par les améliorations en termes d'accès aux moyens de subsistance et de croissance.

52. En République démocratique populaire lao, la lutte contre les engins non explosés a eu des effets très limités sur les pertes en vies humaines. Pour autant, dans les communautés visitées, les personnes interrogées se sont déclarées très contentes que leurs villages aient été débarrassés de ces engins et ont fait part du respect que leur inspirait le Programme national d'élimination des munitions non explosées. Elles ont indiqué dans leur très grande majorité, hommes et femmes confondus, que le plus grand bénéfice qu'elles en avaient retiré était un sentiment de sécurité et une tranquillité d'esprit, ajoutant qu'elles appréciaient également la possibilité qui leur était ainsi donnée de vivre et de travailler sans avoir constamment à s'inquiéter pour leur sécurité et celle de leurs enfants en raison des risques d'accidents dus à ces engins.

53. Les études documentaires qui ont été consultées font ressortir les mêmes constats. Ainsi, au Sri Lanka, les quelques évaluations d'impact réalisées dans le cadre du Programme national de lutte antimines ont montré que les habitants avaient toute confiance dans la sécurité des terrains qui leur étaient rendus après dépollution. Si elles ont révélé que le niveau de vie des populations s'était amélioré et que les familles d'agriculteurs pouvaient mieux subvenir à leurs besoins essentiels grâce à une exploitation accrue des sols dépollués par les opérations menées dans le cadre de la lutte antimines, certains rapports soulignent néanmoins qu'il est difficile d'attribuer ces résultats à la lutte antimines tout en laissant entendre que celle-ci a permis de réaliser un ensemble d'actions en faveur du développement.

Constat n° 17. Le PNUD s'est peu investi dans l'aide aux victimes et aux survivants d'explosions de mines. Lorsqu'il a apporté un soutien en la matière, celui-ci a surtout porté sur les aspects institutionnels et son action a été bien accueillie par les partenaires nationaux

54. Dans le cadre de la politique de lutte antimines des Nations Unies, c'est à l'Organisation mondiale de la Santé qu'il revient au premier chef d'élaborer des normes, de fournir une assistance technique et de favoriser le renforcement des capacités institutionnelles en matière d'aide aux victimes. Néanmoins, certains pays se sont tournés vers le PNUD et ont sollicité son concours pour étoffer les services offerts aux victimes. La plupart du temps, le PNUD a prêté main forte aux autorités nationales pour identifier et interroger les victimes et les survivants afin de mieux appréhender l'ampleur du problème, la nature des besoins ainsi que la disponibilité et l'accessibilité des services d'appui, puis pour recommander à d'autres acteurs du secteur (ministères de la santé, de la protection sociale et du travail) de mieux répondre aux problèmes des personnes touchées. Dans un petit nombre de pays, le PNUD a financé des projets d'associations telles que Handicap International, la

Croix-Rouge et le Croissant-Rouge visant à construire, approvisionner et exploiter des centres orthopédiques. Il a également alloué des fonds à plusieurs structures d'aide à l'emploi pour les personnes ayant survécu à l'explosion de mines. Dans les cas où le PNUD ou des organismes chargés de la lutte antimines ont apporté leur appui à des centres d'aide aux victimes, il n'est pas ressorti de l'évaluation que les autorités nationales ou d'autres entités s'étaient efforcées de transposer des projets pilotes à plus grande échelle.

55. Au Liban, le PNUD a contribué à mobiliser des ressources pour déterminer les besoins de quelque 690 victimes des mines, acquérir un logiciel permettant de suivre leur évolution et réaliser une brochure destinée à faire connaître aux victimes leurs droits et à leur donner des conseils pour entretenir leurs prothèses et gérer leur handicap. En Angola, le PNUD a offert une assistance technique aux autorités pour mettre en place une stratégie d'aide aux victimes.

56. Au Tadjikistan, le programme d'aide aux victimes du Centre national de lutte antimines soutenu par le PNUD a, de 2005 à 2009, apporté une assistance directe à plus de 60 % des 854 victimes ou survivants d'explosions de mines terrestres et autres restes explosifs de guerre enregistrés comme tels, ainsi qu'à leurs familles, en leur procurant notamment des activités génératrices de revenu, des formations professionnelles, un soutien psychosocial ou encore des traitements axés sur la réadaptation et la physiothérapie. En 2012, le programme a été élargi à toutes les personnes handicapées et, en 2013, il a été rebaptisé, dans un souci de clarté, « Groupe d'appui aux personnes handicapées ». Depuis 2014, ce groupe fait partie du programme du PNUD consacré au handicap et les activités d'aide aux victimes ont été intégrées dans différentes institutions. L'inclusion des programmes d'aide aux victimes dans le cadre plus large de l'assistance aux personnes handicapées constitue un bon exemple de la manière dont certains pays ont revu leur conception de l'aide aux victimes à la lumière de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, et doit donc être encouragé par le PNUD au niveau mondial.

Constat n° 18. Dans les quelques cas où le PNUD a fourni à des États un appui substantiel et à long terme en matière d'aide aux victimes, une certaine amélioration des services, notamment ceux destinés plus généralement aux personnes handicapées, a été observée

57. Si les enquêtes n'ont pas permis de recueillir suffisamment d'éléments pour déterminer l'efficacité de l'aide aux victimes, les personnes interrogées qui ont bénéficié d'un soutien pour trouver une activité génératrice de revenus ont déclaré avoir profité considérablement de cette assistance. La plupart des membres des communautés ayant fait l'objet des trois études de cas nationales ont cependant indiqué qu'hormis une prise en charge médicale immédiate, aucune aide n'avait été apportée aux personnes ayant survécu à l'explosion de mines, ni à leurs familles. Ils ont ajouté que, faute d'assistance, la situation socioéconomique de ces survivants s'était invariablement aggravée par rapport à ce qu'elle était avant.

IV. Conclusions

Conclusion n° 1. L'appui du PNUD à la lutte antimines a considérablement contribué à accroître la sécurité des personnes, grâce à la réduction des risques. Dans une moindre mesure, il a également permis d'améliorer la situation socioéconomique des communautés locales

58. Ces 25 dernières années, l'appui international dont ont bénéficié les programmes nationaux de lutte contre les mines a eu de très fortes répercussions sur le problème des mines terrestres. Le commerce international de mines antipersonnel a pratiquement disparu, de même que la quasi-totalité des États qui utilisaient auparavant des mines terrestres n'y ont plus recours. Au niveau mondial, le chiffre annuel des nouvelles victimes a diminué des deux tiers et, dans de nombreux pays, le nombre total de victimes affiche un recul plus important encore. Les activités nationales de lutte antimines appuyées par le PNUD ont contribué à cette réduction globale du nombre de victimes. À l'échelon local, l'appui du PNUD à la lutte antimines a surtout permis d'atténuer la peur et l'anxiété. Ce sentiment de sécurité accrue est partagé par tous les membres des communautés, tandis que les avantages économiques tirés de l'action contre les mines peuvent s'avérer inégaux et difficiles à quantifier.

59. La baisse, dans le monde entier, du nombre de nouvelles victimes a reporté l'attention sur le développement économique, l'assistance aux victimes de mines terrestres, l'intégration de la problématique hommes-femmes dans la lutte antimines, les droits fonciers et d'autres questions. Le PNUD justifie en partie ses activités de lutte antimines en invoquant la contribution qu'il apporte au développement socioéconomique et à l'éradication de la pauvreté. Cela étant, les modestes améliorations des moyens de subsistance observées au niveau local après l'enlèvement des mines dans les communautés étudiées aux fins de l'évaluation, s'expliquent davantage par des initiatives locales qui ont pu être engagées grâce à la réduction des risques que par des programmes spécifiques de développement économique ou de création d'emplois parrainés par le PNUD et ses partenaires nationaux.

60. Dans ses plans stratégiques et rapports de mission, le PNUD dit mettre l'accent sur l'aide aux populations démunies et marginalisées. Pourtant, si les communautés affectées par le problème des mines sont effectivement, dans leur majorité, plus pauvres et plus marginalisées que le reste du pays, il ne ressort pas de l'évaluation que l'appui du PNUD à la lutte antimines aurait privilégié les populations marginalisées ou que son action en faveur du développement aurait donné la priorité aux communautés touchées par les mines.

Conclusion n° 2. L'abandon progressif du programme mondial de lutte antimines du PNUD durant la dernière décennie a nui à sa cohérence stratégique et limité la capacité du Siège à soutenir activement le personnel engagé dans cette action au niveau des pays

61. Entre 2008 et 2013, la plupart des membres du personnel du Siège du PNUD chargés de la lutte antimines ont été progressivement retirés du Bureau pour la prévention des conflits et le relèvement. Ces agents avaient auparavant élaboré plusieurs documents d'orientation à l'intention des bureaux de pays, et contribué à l'établissement des directives des Nations Unies sur l'égalité entre les sexes dans les

programmes de lutte antimines (2005), de politique d'assistance aux victimes des Nations Unies et de stratégies globales de lutte antimines des Nations Unies. De l'avis général des parties prenantes interrogées, le PNUD a manqué, au cours de la dernière décennie, de politiques et d'orientations claires pour ses activités de lutte antimines et n'a pas eu suffisamment de contacts et d'échanges d'informations avec les personnels en charge des programmes nationaux. Parmi ceux-ci, certains ont déclaré n'avoir reçu que très peu d'indications concrètes de la part du Siège et avoir dû s'en remettre à d'autres organisations pour obtenir un appui technique. Les stratégies et techniques relatives aux programmes de mobilisation en faveur de la lutte antimines devaient en toute logique faire partie intégrante des priorités du PNUD, mais le personnel a dû se tourner vers d'autres organismes pour obtenir des conseils pratiques sur cet important aspect de la lutte antimines.

Conclusion n° 3. La principale valeur ajoutée de la contribution du PNUD est la mise en place des capacités institutionnelles nationales nécessaires à la gestion de la lutte antimines. Dans certains pays auxquels le PNUD a apporté son aide, la phase de transition devant conduire à l'appropriation nationale de la lutte contre les mines a cependant été lente et irrégulière, et la viabilité de certains programmes gérés au niveau national demeure incertaine

62. Le PNUD a principalement axé son appui sur le renforcement des capacités des institutions nationales en charge de la lutte antimines, et il est établi qu'il a ainsi permis à plus de 25 États de se doter de politiques, stratégies et cadres juridiques en la matière, de créer des centres d'action antimines et de renforcer les capacités institutionnelles qu'exige la gestion administrative et financière des stratégies mises en place.

63. La prise en main nationale des programmes d'action antimines témoigne de l'engagement et du soutien politique qu'ils suscitent et se manifeste par a) la création officielle de structures nationales de lutte antimines constituées en entités publiques, b) l'apport notable de fonds publics à la lutte antimines et c) la référence à la lutte antimines dans les documents nationaux de planification. Si de nombreux pays soutenus par le PNUD ont réussi à atteindre ces objectifs, quelques-uns n'y sont pas parvenus. Dans deux des trois pays sur lesquels a porté la présente évaluation (le Tadjikistan et la République démocratique populaire lao), la structure nationale en charge de la lutte antimines était, tout récemment encore, à l'état de projet du PNUD.

64. Plusieurs programmes nationaux de lutte antimines ont eu du mal à maintenir la dynamique en cours et à conserver un personnel qualifié. Le problème réside ici dans la gestion de l'information, car les qualifications très pointues que cela exige font qu'il est difficile de trouver – et de garder – des équipes possédant ces compétences.

Conclusion n° 4. À mesure que les programmes de lutte antimines avancent, ils tendent à se concentrer de plus en plus sur les populations rurales les plus démunies, qui connaissent de multiples difficultés en termes de développement. Bien que le PNUD ait conscience de l'existence de liens importants entre la lutte antimines et le développement, il ne semble guère que cela l'ait conduit à les relier à d'autres programmes de développement déployés dans des zones déminées marquées par la pauvreté ou d'en faire son objectif

65. L'équipe d'évaluation a cherché, pour chacun des pays où le PNUD a déployé des activités de lutte antimines, à déterminer s'il avait réussi à amener les autorités nationales à mettre en place et à utiliser des critères de hiérarchisation des priorités favorables aux plus démunis et respectueux de l'égalité des sexes. Les résultats portent à croire que le PNUD a connu un succès très limité à cet égard. En République démocratique populaire lao, aucune analyse des moyens de subsistance n'a été réalisée. Au Mozambique, le bureau de pays espère pouvoir privilégier davantage le développement lorsque toutes les opérations de déminage seront terminées. Au Liban, un examen réalisé en 2011 a révélé que l'une des faiblesses du programme du PNUD était l'absence d'intégration de la lutte antimines dans les autres secteurs prioritaires du développement.

66. Les autres programmes du PNUD ne paraissent pas avoir aidé les communautés ou individus affectés par le problème des mines, même si son appui à la lutte antimines met généralement en avant l'importance qu'elle revêt pour le développement. Au Tadjikistan, la stratégie de lutte contre les mines adoptée en 2006 a été conçue dans le but de faire en sorte que les terres et les infrastructures soient à nouveau accessibles de façon à ce que les projets de développement et d'activité économique ne soient pas entravés par le problème des mines. De même, au Sri Lanka, le PNUD s'est efforcé d'associer la lutte antimines aux autres priorités en matière de développement, en insistant tout spécialement sur une plus grande équité en termes d'opportunités et de services socioéconomiques proposés aux communautés touchées par des conflits et aux personnes déplacées dans leur propre pays.

67. Les efforts engagés par le PNUD pour intégrer la question de l'égalité hommes-femmes dans ses programmes de lutte antimines n'ont pas fondamentalement modifié les programmes nationaux en la matière. Le PNUD s'est surtout attaché ici à attirer l'attention sur les directives des Nations Unies sur l'égalité des sexes dans les programmes de lutte antimines. Les conséquences les plus directes de cette approche sont déjà largement acceptées (notamment l'utilité d'interroger aussi bien les femmes que les hommes pour obtenir des informations sur les zones présumées polluées ou l'intérêt qu'il y a à disposer de données ventilées par sexe concernant les victimes d'accidents dus à l'explosion de mines).

68. Dans le cadre des activités de lutte antimines, l'assistance aux victimes n'a pas été un sujet de préoccupation systématique du PNUD. Lorsqu'il s'en est soucié, ses interventions ont essentiellement consisté à réaliser des enquêtes sur les victimes et à plaider pour la mise en place de politiques nationales en faveur des victimes, de préférence dans le contexte plus large de l'appui aux personnes handicapées.

V. Recommandations

Recommandation n° 1. Le PNUD se devrait de réaffirmer sa volonté stratégique d'appuyer la lutte antimines à l'échelle mondiale et de veiller à ce que la douzaine de pays où des programmes de lutte antimines sont en cours bénéficie d'un soutien sans faille du Siège et au niveau régional

69. Le PNUD doit inscrire son concours à la lutte antimines dans la durée, étant donné les obligations qui lui incombent de par la Convention d'Ottawa et du fait de l'appui à la reconstruction d'après-conflit qu'il apporte depuis fort longtemps aux autorités nationales. L'obligation juridique de dépolluer toutes les zones minées, connues ou présumées comme telles, y compris celles peu peuplées et à faible risque, fait que certains pays touchés continueront de se tourner vers l'aide internationale sur le long terme. Dans l'immédiat, on peut s'attendre à ce que le PNUD reste sollicité pour la lutte antimines par une douzaine d'États. Cela ne signifie pas pour autant qu'il ait besoin d'un nouveau programme mondial de grande envergure en la matière; il peut tout à fait s'acquitter efficacement des tâches qui lui reviennent à ce titre en :

- a) veillant à ce que les conseillers techniques chargés de la lutte antimines possèdent les compétences requises en matière de gestion et de renforcement des capacités;
- b) donnant des conseils pratiques aux pays pour opérer la transition vers une mise en œuvre nationale des programmes antimines et renforcer l'appui au développement dans les zones dépolluées;
- c) maintenant une collaboration étroite entre le Siège et le Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines des Nations Unies, le Groupe d'appui à la lutte antimines et la Réunion annuelle des directeurs de programmes nationaux de lutte antimines et des conseillers de l'ONU.

70. Lors du prochain examen à mi-parcours de la Stratégie de lutte antimines des Nations Unies pour la période 2013-2018, le PNUD devrait s'intéresser tout particulièrement à son objectif n° 3 (renforcement des capacités nationales) et envisager de la recentrer quelque peu en précisant que l'accent devrait être mis sur le renforcement des capacités nationales de gestion durable. Le PNUD devrait s'assurer que le cadre de suivi et d'évaluation fasse clairement la distinction entre le renforcement des capacités de son propre personnel en charge des projets et celles des institutions nationales. Enfin, le PNUD devrait clarifier la stratégie des Nations Unies concernant les rôles et responsabilités concernant l'appui technique à fournir en matière d'aide aux victimes.

Recommandation n° 2. Le PNUD se devrait d'accroître sa capacité institutionnelle à offrir aux autorités nationales des services d'appui à la lutte antimines, en puisant dans les enseignements tirés de transitions réussies vers une prise en main nationale durable et en faisant appel aux possibilités de coopération Sud-Sud et à un resserrement des relations avec les Nations Unies et d'autres partenaires internationaux

71. Conformément à son plan stratégique et eu égard aux résultats obtenus grâce à son appui à la lutte antimines tels qu'ils ressortent de la présente évaluation, le PNUD devrait poursuivre et intensifier son soutien aux autorités nationales en ce

qui concerne a) l'évaluation des capacités institutionnelles en matière d'action antimines, y compris l'utilisation d'indicateurs pertinents, b) l'élaboration et la gestion de vastes bases de données sur les zones présumées polluées et les zones déminées, c) la hiérarchisation des priorités pour la remise à disposition des terres, d) les stratégies de transition vers l'appropriation nationale des programmes de lutte antimines, e) l'intégration de la lutte antimines dans les impératifs plus larges du développement, l'accent devant être mis sur les communautés marginalisées, f) la prise en compte de la question de l'égalité des sexes dans les programmes de lutte antimines, g) le couplage entre l'appui à l'aide aux victimes, lorsqu'elle est prévue dans les programmes de lutte antimines, et le cadre plus large du soutien aux personnes handicapées, h) la canalisation efficace des fonds versés par les donateurs, et i) l'exploitation des partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies et organisations internationales. Le PNUD devrait actualiser ses recommandations relatives au programme de lutte antimines pour fixer plus clairement les priorités, définir des méthodes pratiques et mettre à profit son fichier de consultants qualifiés pour apporter un appui technique et établir des stratégies dans les domaines précités.

72. Les stratégies de transition devant conduire à une prise en main totale par les autorités nationales des programmes antimines méritent une plus grande attention; il faut ici tenir compte non seulement des capacités des États, mais aussi de leurs besoins concrets, et maintenir, lorsque ces programmes arrivent à leur terme ou sont clôturés, un minimum de capacités d'intervention et de soutien pour de futurs projets de développement des terres auparavant polluées par des mines.

73. Afin de bien planifier l'utilisation future des terres et les projets de développement, il convient de constituer des bases de données complètes répertoriant tous les sites qui ont pu être suspectés de pollution ou déminés. L'importance d'une telle cartographie est parfois sous-estimée par les autorités et spécialistes de la lutte antimines; aussi, incombe-t-il au PNUD et autres conseillers stratégiques d'insister sur la nécessité de recueillir et de transférer ces données vers les organismes gouvernementaux compétents.

Recommandation n° 3. À court terme, les requêtes sollicitant une aide du PNUD en matière de lutte antimines porteront pour la plupart sur des programmes nationaux arrivés à maturité, déployés dans des situations où il n'y a pas de conflit et où des problèmes de mines subsistent dans des zones rurales où vivent des populations démunies. Il en résultera des besoins importants en termes de développement auxquels le PNUD sera à même de répondre en fournissant des stratégies et techniques pour la création d'emplois et le développement des marchés, et en canalisant l'appui ciblé de donateurs afin d'améliorer la situation socioéconomique des communautés touchées par les mines.

74. La capacité des communautés rurales, en particulier les plus démunies, à améliorer leurs conditions de vie dépend de nombreux facteurs, tels que l'accès à la main-d'œuvre, au crédit et aux marchés. Cela étant, dans la quasi-totalité des communautés qui ont fait l'objet d'une étude de cas nationale, les conditions de vie et les moyens de subsistance des communautés et des individus concernés se sont améliorées après les opérations de déminage et la remise à disposition des terres. Dans le même temps, des résultats bien meilleurs auraient à chaque fois pu être obtenus si des ressources complémentaires avaient été simultanément dégagées pour stimuler l'économie locale. L'enlèvement des mines ne devrait pas être considéré comme un aboutissement, mais comme la première étape d'un effort de développement à plus long terme.
