



**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
20 novembre 2012
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2013
28 janvier-1^{er} février 2013, New York
Point 4 de l'ordre du jour provisoire
Évaluation

**Évaluation de l'assistance apportée par le PNUD
aux pays touchés par un conflit dans le cadre
des opérations de maintien de la paix des Nations Unies**

Résumé analytique

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Contexte	3
III. Constatations	6
IV. Conclusions	14
V. Recommandations	19



I. Introduction

1. Les conflits violents ont un effet profond sur le développement humain. Les conflits remettent en cause les acquis du développement, perturbent les marchés économiques et brisent les institutions gouvernementales, entamant considérablement la capacité des personnes à vivre, à travailler et à s'instruire. Les objectifs du Millénaire pour le développement sont essentiellement hors de portée pour de nombreux pays touchés par les conflits. Les liens de cause à effet qui rattachent les conflits au développement conduisent, dans le cadre de cette étude, à examiner la question de savoir si les interventions du PNUD aident à créer le niveau de stabilité dont ont besoin les pays pour promouvoir leurs objectifs de développement humain.

2. Les principaux objectifs de l'évaluation consistent à :

a) Déterminer la manière dont la programmation et les politiques du PNUD contribuent à la consolidation de la paix dans le cadre d'opérations internationales de grande envergure et comment le PNUD favorise le passage d'un pays immédiatement de la phase d'après conflit au développement; et

b) Analyser les modalités de fonctionnement des mécanismes d'intervention du PNUD au siège et sur le terrain durant les périodes de transition que connaissent les pays touchés par un conflit.

3. Pour atteindre ces objectifs, l'équipe d'évaluation a examiné un large éventail d'activités de programme du PNUD dans des pays touchés par un conflit et a ensuite procédé à une extrapolation ainsi qu'à une synthèse des résultats susceptibles d'être qualifiés de « typiques » et à partir desquels l'organisation peut tirer des leçons. L'évaluation examine également la manière dont les partenariats opérationnels du PNUD avec d'autres bureaux et organismes des Nations Unies ont renforcé les moyens d'intervention des Nations Unies et de la communauté internationale sur une plus grande échelle dans les pays touchés par un conflit et explore la nature de la valeur ajoutée qu'apporte le PNUD. Dans la mesure où le PNUD intervient avant, pendant et après les opérations de paix prescrites par le Conseil de sécurité, l'évaluation s'attache également à déterminer la manière dont il répond aux attentes placées en lui tout au long de ces périodes de transition.

4. La priorité est accordée à la stabilisation et à l'édification de l'État ainsi qu'aux activités de programme qui constituent la base des activités du PNUD dans des situations immédiates d'après conflit. L'évaluation examine la manière dont le rôle du PNUD dans des situations de conflit est perçu par d'autres, si ce rôle peut ou doit être renforcé et quel avantage comparatif le PNUD est concrètement en mesure d'exploiter.

5. Le PNUD a indiqué avoir procédé à une réorientation de ses activités de prévention des conflits et d'appui au relèvement pour tenir plus directement compte des aspects structurels des conflits modernes d'aider les pays partenaires à déterminer et combattre les causes profondes de la violence transfrontière, multinationale et intranationale. L'évaluation examine ce qui atteste dans une certaine mesure de cette réorientation et les résultats qui en découlent. Elle étudie si les mécanismes d'intervention et de gestion en cas de crise sont bien étalonnés pour assurer le soutien que l'on attend d'eux. Il s'agit notamment de déterminer si un financement rapide et prévisible et un appui aux ressources humaines sont

disponibles et utilisés dans des situations de crise, et comment le PNUD est perçu comme partenaire par ses homologues intervenant dans le cadre d'opérations de maintien de la paix prescrites par le Conseil de sécurité de l'ONU.

6. L'évaluation a été menée en effectuant à la fois des visites de pays, des études de cas et des travaux de recherche sur dossier ainsi qu'une série d'entretiens avec des parties prenantes, notamment d'autres organismes des Nations Unies, des donateurs, des organisations non gouvernementales, des partenaires du PNUD, des universitaires et des chercheurs indépendants. Selon les normes et critères définis par le Groupe d'évaluation des Nations Unies, l'évaluation s'est attachée à faire la synthèse des résultats des produits du programme en termes d'utilité, d'efficacité, d'efficience et de viabilité.

7. À compter de mai 2012, il y avait au total 17 opérations de maintien de la paix dirigées par le Département des opérations de maintien de la paix et 15 autres missions politiques spéciales et opérations de consolidation de la paix sur le terrain gérées par le Département des affaires politiques. La présente évaluation intègre les résultats de neuf études de cas principales qui ont été examinées en détail (Burundi, Côte d'Ivoire, Liban, Libéria, République démocratique du Congo, Somalie, Soudan du Sud, Tahiti et Timor-Leste) et de 11 études de cas secondaires (Afghanistan, Guatemala, Guinée, Guinée-Bissau, Iraq, Népal, Ouganda, République centrafricaine, territoires palestiniens occupés, Sierra Leone et Tchad). L'échantillon représente environ 60 % des pays placés sous la catégorie de mission intégrée; il englobe également les pays qui ont nécessité les ressources financières et humaines les plus importantes au cours de la décennie écoulée. Les neuf études de cas principales sont tirées de 4 des 5 régions du PNUD, le plus grand nombre provenant d'Afrique. Les études de cas sont sélectionnées pour se faire une idée globale et évaluable des activités du PNUD, compte tenu de la diversité des situations de conflit dans le cadre desquelles il intervient. Des visites sur le terrain ont été menées dans 6 des 9 études de cas et les consultants retenus pour les trois restantes avaient récemment acquis une vaste expérience dans les pays de leur choix (Haïti, République démocratique du Congo et Soudan du Sud).

II. Contexte

8. Pour les besoins de la présente évaluation, un pays touché par un conflit s'entend d'un pays qui a connu récemment, vit actuellement ou présente des facteurs de risques de troubles violents opposant des forces (constituées en groupes organisés et disparates) nées de différends au sujet de la répartition des ressources (financières, politiques, naturelles, etc.) dans une société donnée. Les conflits surviennent, à une écrasante majorité, dans des pays en développement, où généralement, les taux de chômage sont élevés, le recours aux systèmes de justice formelle n'existe pas et les jeunes constituent une large part de la population. Les pays en proie à ces situations se caractérisent principalement par des systèmes nationaux de gouvernance et de justice présentant des lacunes fonctionnelles, ce qui fait qu'il leur est difficile voire impossible d'assurer des services publics de base et de rétablir les fondements nécessaires à un développement économique et à une paix durable.

9. Certes chaque conflit armé revêt ses traits types, mais des caractéristiques générales communément admises le définissent au XXI^e siècle :

- Les conflits armés ne se prêtent pas à une définition rapide et nette. S'il est vrai que les conflits ouverts entre pays et les guerres civiles ont considérablement diminué, il n'en demeure pas moins que la quasi-totalité des conflits contemporains comportent une dimension régionale, là où un conflit donné éclate ou a des répercussions au-delà des frontières;
- Les conflits armés tournent généralement autour de remises en question de l'autorité du Gouvernement. La distinction entre belligérants et civils organisés est souvent floue;
- Les conflits armés ne suivent pas des voies de règlement linéaires, mais les cycles de récurrence et l'instabilité prolongée sont fréquents dans la voie qui mène à la sortie du conflit;
- La consolidation de la paix correspond essentiellement à un effort visant à créer des institutions en vue de la gestion pacifique du conflit. La sortie de conflit est à la fois un processus politique et un processus de développement qui s'étend sur une génération, soit sur une période située entre 25 et 30 ans.

10. Les missions intégrées des Nations Unies ont été introduites pour la première fois en 1997 et mieux affinées en 2000 grâce au rapport historique du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies (A/55/305-S/2000/809), appelé rapport Brahimi, et au processus de réforme des Nations Unies qui a suivi. Elles ont été utilisées informellement pour la première fois sur le terrain lors du déploiement par l'ONU de deux opérations de maintien de la paix en 1999 au Timor oriental et au Kosovo. La formulation concrète de l'idée du regroupement des activités des divers intervenants en matière de sécurité, de politique et de développement sur le théâtre des opérations figurait au cœur des recommandations du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies qui a fait entrer les opérations de paix des Nations Unies dans l'ère moderne.

11. L'avènement d'une stabilité relative dans un pays touché par un conflit conduit logiquement à porter l'attention sur la consolidation de la paix et la relance du développement à plus long terme. Conscients des écarts entre la nature ponctuelle des engagements de l'ONU en matière de sécurité et des besoins de développement à plus long terme des pays à mesure qu'ils se relèvent d'un conflit, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont adopté en 2005 une résolution créant une nouvelle architecture de la consolidation de la paix des Nations Unies constituée de trois ensembles :

- La Commission de consolidation de la paix, organe intergouvernemental chargé de rassembler les ressources de la communauté internationale destinées aux activités de consolidation de la paix et de formuler des stratégies intégrées en matière de consolidation de la paix et de relèvement. Elle réunit les acteurs compétents, notamment les institutions financières internationales et autres donateurs, les organismes des Nations Unies, les organisations de la société civile et autres pour qu'ils nous appuient ces stratégies et reste concentrée sur un pays donné tout au long du processus de consolidation de la paix;
- Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix aide et soutient la Commission de consolidation de la paix, administre le Fonds de consolidation de la paix et sous-tend les efforts que déploie le Secrétaire général pour coordonner les activités de consolidation de la paix du système des Nations Unies;

- Le Fonds pour la consolidation de la paix : à la demande de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, le Secrétaire général a créé le Fonds pour la consolidation de la paix en 2006 pour apporter le soutien financier nécessaire à des interventions dynamiques de nature à susciter des engagements à plus long terme par le biais d'acteurs du développement et d'autres donateurs bilatéraux.

12. Depuis sa fondation en 1965, le PNUD a joué un rôle majeur dans l'octroi d'une aide au développement aux pays. Depuis le début des années 90, cela est revenu notamment à prévenir les conflits et à aider à s'en relever. Le rôle du PNUD continue d'évoluer au gré de la nature changeante des conflits et de l'élargissement de l'éventail des acteurs internationaux et régionaux du développement et des intervenants humanitaires du même nom.

13. La reconnaissance officielle par l'Assemblée générale dans sa résolution 46/182 de 1991 de la nécessité d'incorporer des aspects du développement à plus long terme dans les activités d'aide humanitaire et de relèvement a servi de base au mandat du PNUD dans les situations qui suivent immédiatement un conflit. L'Assemblée générale a particulièrement convenu de la nécessité d'une approche coordonnée et pluridimensionnelle à l'échelle du système des Nations Unies. La fonction qu'exerçait de longue date le PNUD en tant qu'organe de soutien et d'encadrement du système des coordonnateurs résidents s'en est trouvée plus nettement définie.

14. Soucieux de dépasser le stade de la programmation ponctuelle et de se doter d'un rôle mieux défini au sein du système des Nations Unies, le PNUD s'est réorganisé et a procédé à des ajustements stratégiques. En 1995, la Division des interventions d'urgence a été créée, donnant au siège du PNUD sa première entité chargée d'apporter un soutien technique aux bureaux de pays en proie à des situations de conflit. Les équipes de la Division étaient établies pour prêter un appui stratégique aux bureaux de pays et aux coordonnateurs résidents en temps de crise et pouvaient également déployer du personnel dans des pays touchés par un conflit sur une base limitée (20 à 30 jours) pour élaborer des plans permettant au PNUD de remédier à ces situations. Le soin fut également confié à la Division de prêter à l'échelle du Secrétariat un concours au Comité de crise du PNUD, créé en 1997. Les réunions du Comité de crise qui se tenaient deux fois par semaine rassemblaient des représentants de chaque bureau régional et des principaux bureaux opérationnels pour examiner des situations de crise et définir des modalités d'élaboration de programmes et de déploiement des ressources du PNUD.

15. Aujourd'hui, la portée des activités de prévention et de relèvement de crise du PNUD est vaste et ne cesse de s'étendre. Les activités de prévention et de relèvement de crise figuraient dans les plans de travail de 39 pays en 2002. En 2010, ce domaine d'activité était inscrit dans 103 programmes de pays, ce qui représentait plus de 193 millions de dollars de dépenses annuelles au titre des programmes. Les cinq pays comptaient pour 40 % des dépenses des programmes au niveau des pays (Afghanistan, Bangladesh, République démocratique du Congo, Haïti et Soudan), l'Afghanistan représentant à lui tout seul 23 %. En 2010, 60 % des contributions versées par le PNUD dans le cadre des activités de prévention et de relèvement de crise provenaient de sources autres que le budget ordinaire et étaient orientés vers des pays spécifiques ou des domaines thématiques. Les dépenses de programme du PNUD au titre des activités de prévention et de redressement de crise représentent environ 25 % du montant total des dépenses de programmes de l'organisation.

16. Le Plan stratégique pour 2008-2011 : progresser rapidement sur la voie du développement humain définit le cadre dans lequel s'inscrit la gamme de services actuels que fournit le PNUD à des pays touchés par un conflit. Les réalisations concernant la prévention des crises et le relèvement consistaient notamment à :

- Renforcer les capacités nationales de prévention des conflits et de gestion des risques de catastrophe;
- Veiller à améliorer les fonctions de gouvernance nationale au lendemain d'une crise; et
- Rétablir les bases du développement local.

17. Le Plan stratégique (DP/2007/43/Rev.1) s'intéresse tout particulièrement aux questions de mise en œuvre, ce qui permet de relever à la page 13 que « le PNUD doit i) aider davantage à prévenir les risques avant que les crises éclatent; ii) renforcer les capacités en vue de réagir plus rapidement en cas de crise et mettre en place des mesures visant à permettre un relèvement accéléré, y compris au cours de la phase humanitaire des crises; iii) disposer d'un financement et de ressources internes fiables afin de pouvoir procéder à un déploiement rapide après les crises ».

18. Le Plan stratégique indique que le PNUD œuvrera à l'échelle du système des Nations Unies en vue d'aider à engager des initiatives immédiates de relèvement rapide et des activités de transition, et de passer d'une stratégie à court ou moyen terme de relèvement postcrise à des cadres de développement à plus long terme. Il s'attachera également à aider à l'établissement de normes et de directives, à la fourniture d'outils d'évaluation et de programmation pour appuyer les processus de relèvement au niveau des pays et à l'appui en matière de sensibilisation pour stimuler le financement des initiatives de relèvement. Le Plan stratégique indique en outre qu'une attention accrue sera accordée au soutien des coordonnateurs de l'action humanitaire et des coordonnateurs résidents afin qu'ils puissent mieux exercer leur rôle en matière de prévention de conflits. Le Plan stratégique envisage de faire jouer au PNUD un rôle primordial dans la nouvelle architecture de consolidation de la paix des Nations Unies, en contribuant à l'élaboration de stratégies intégrées de consolidation de la paix prises en main par les pays intéressés et à la mise en œuvre des activités de projet dans le cadre du Fonds pour la consolidation de la paix.

III. Constatations

19. Constatation n° 1. Les avantages comparatifs du PNUD sont considérés comme étant sa présence sur le terrain, ses rapports de partenariat étroits avec les gouvernements, son rôle de lien entre l'action humanitaire, la consolidation de la paix et les efforts de développement et son rôle dans la gouvernance et le changement institutionnel dans le cadre de la gestion des conflits. Un vaste mandat et une présence à long terme comportent des risques liés notamment à une tendance à se lancer dans une programmation ponctuelle et trop ambitieuse qui finit donc par nuire aux résultats du PNUD.

20. Les avantages perçus du PNUD doivent être examinés à travers le prisme du processus de réforme de l'ONU : comment le PNUD contribue-t-il à l'unité d'action du système des Nations Unies et si sa position dans le pays et son large éventail d'activités servent à conférer un avantage comparatif à toute l'équipe de pays des

Nations Unies. L'un des problèmes liés à la présence du PNUD dans un pays avant, pendant et après une crise, est qu'elle suscite des attentes de portée historique selon lesquelles l'organisation répondra favorablement aux multiples demandes d'assistance qu'elle recevra. Cela peut aboutir à des programmes d'appui ponctuel et trop ambitieux, dotés de modestes ressources financières et humaines et dont la mise en œuvre s'opère souvent lentement.

21. Constatation n° 2. Malgré le constat de l'importance de l'analyse des conflits et l'élaboration de ses propres outils d'analyse de conflit, le PNUD ne dispose pas de directives générales lui permettant de déterminer quand et comment procéder à une analyse de conflit. L'analyse des conflits en termes de fond et de procédure reste donc variée partout au PNUD. La théorie du changement y est également sous-utilisée.

22. Une récente consultation interinstitutions tenue sur 10 pays touchés par un conflit a mis en lumière certains des écueils liés à la compartimentation des projets sans analyse correspondante. Elle a conclu que des projets principalement axés sur l'économie peuvent, par mégarde, rendre la concurrence pour les ressources plus rude, accroître le sentiment d'injustice et contribuer à aviver les tensions entre groupes. L'expérience de certains pays montre toutefois combien il importe d'effectuer et d'actualiser régulièrement les analyses de conflit. Celle du PNUD au Népal en est une illustration : à partir de son analyse du conflit qui s'y déroule, le bureau de pays du PNUD a pu exercer un contrôle stratégique vital tout au long de la guerre civile qui a ravagé le pays et du processus de consolidation de la paix qui s'en est suivi.

23. Constatation n° 3. Le PNUD œuvre souvent dans des situations de conflit par le biais de groupes d'appui aux projets, généralement intégrés au secteur public et opérant parallèlement au secteur public national. Certes cette méthode peut accroître le rythme et la qualité d'exécution des services, mais elle court également le risque d'affaiblir des institutions sur lesquelles doivent compter les pays à long terme.

24. Le Plan stratégique entend par renforcement des capacités, un processus de changement mû par le pays plutôt que découlant d'une approche dictée par l'offre. Il peut cependant y avoir des antagonismes entre la promotion de processus de changement menés par les pays et les risques liés à la situation d'un pays touché par un conflit. Le PNUD et d'autres organisations internationales luttent souvent dans des situations de conflit pour trouver un juste équilibre entre fournir directement des services d'accroître les moyens dont dispose l'État pour assurer la prestation de ces services. Le calcul est particulièrement difficile dans des endroits comme la République démocratique du Congo, où un État faible n'a jusqu'ici pas réussi à rétablir son autorité sur l'ensemble du territoire et n'a pas été en mesure de s'attaquer aux nombreuses causes sous-jacentes qui continuent d'alimenter le conflit.

25. La viabilité de l'appui qu'apporte le PNUD à des pays touchés par un conflit est fonction non seulement de la manière dont le renforcement des capacités nationales s'opère, mais également de l'aptitude de l'organisation à préconiser le maintien du soutien international en faveur d'activités de consolidation de la paix à plus long terme, une fois la crise initiale passée. La mise en place d'administrations locales dynamiques et sans exclusive est considérée comme un critère de viabilité du processus de consolidation de la paix dans des situations d'après conflit. Or le

soutien international n'a pas toujours été suffisant ni apporté en temps utile. Les chiffres de dépenses du PNUD sont là pour confirmer cette négligence. En 2008-2009, 70 % des dépenses engagées dans des pays non fragiles ont été consacrées à l'administration locale. En revanche, dans les pays fragiles, les dépenses consacrées à l'administration locale ne représentaient que 14 %, dont la plus grosse part (29 %) est allée au droit et à la réforme de la justice.

26. Constatation n° 4. « Avant, pendant et après » est le leitmotiv du PNUD au sujet de ses activités dans des pays touchés par un conflit. Compte tenu de sa présence planétaire, et de ses vastes mandats techniques et administratifs, le PNUD est impliqué dans presque toutes les facettes des activités des équipes de pays des Nations Unies dans des situations de conflit. La crainte d'un trop grand rôle du PNUD a été évoquée, au point parfois d'empiéter sur les activités de secours et de relèvement des institutions spécialisées des Nations Unies.

27. Le PNUD est à l'œuvre dans tous les pays en développement touchés par un conflit. Il revêt de nombreux rôles, qui sont souvent définis en fonction des exigences des pays et des situations. Le soutien que le PNUD apporte dans le cadre de ses programmes et de ses politiques vise à renforcer les capacités nationales de manière à éviter qu'un conflit n'éclate, à en atténuer les effets et à aider au relèvement par la suite. Le type d'assistance fournie par le PNUD est en outre façonné non seulement par une multitude de partenaires opérationnels intervenant dans le cadre de missions politiques et d'opérations de maintien de la paix et d'assistance humanitaire prescrites par le Conseil de sécurité, mais également par d'autres acteurs internationaux de développement et des gouvernements hôtes eux-mêmes. Au-delà de son rôle en matière de programmation, le PNUD exerce des fonctions financières et administratives ainsi que des tâches de coordination au sein du système des Nations Unies et fait le lien entre les activités de secours humanitaires, de maintien de la paix, de relèvement à plus long terme et de développement dans les pays touchés par un conflit.

28. La large gamme d'activités en expansion du PNUD dans des situations de conflit n'est pas approuvée par tous. D'autres organismes des Nations Unies en quête de financement et de participation à des situations de conflit se sont dits préoccupés par le fait que le PNUD outrepassait quelquefois ses limites en assurant un soutien technique qui allait au-delà de ses compétences et en favorisant ses propres programmes lorsqu'il administrait des fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Dans un cadre de financement concurrentiel, il n'est pas facile de répondre à cette inquiétude manifestée au sujet du dépassement de ses limites, si ce n'est pour le PNUD de continuer à prouver ses atouts comparatifs dans des domaines précis. Le dispositif relatif à la préparation des missions intégrées est un outil utile pour la division du travail au début d'une mission intégrée, mais à quelques exceptions notables près « Libéria, Timor » il y a eu moins de cohérence et d'orientation aux stades du retrait.

29. Constatation n° 5. Les activités de développement à elles toutes seules ne peuvent ni arrêter ni prévenir un conflit, mais l'action du PNUD et d'autres organismes peut soutenir et promouvoir les capacités nationales de prévention des conflits. Il a été établi que le PNUD a été à même de contribuer à la prévention des conflits notamment en renforçant les capacités nationales qui permettent d'aider à atténuer et à gérer les causes structurelles sous-jacentes de violence.

30. L'action du PNUD en faveur de la prévention des conflits consiste en un large éventail d'activités de développement, dont la création d'instances de règlement non violent des différends, les activités créatrices d'emplois et la promotion de l'état de droit. La responsabilité globale pesant sur les acteurs nationaux en tant que protagonistes dans une situation de prévention de conflit, l'assistance du PNUD a de plus en plus été orientée vers la mise en place « d'infrastructures de paix », ensemble de structures d'État interdépendantes, de normes culturelles et de ressources qui, au cas par cas, peuvent à la fois contribuer à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix.

31. Constatation n° 6. Le PNUD s'est montré efficace dans l'assistance technique et financière qu'il apporte en temps utile à des projets nationaux de promotion de l'état de droit, notamment en aidant à reconstruire ou à remettre à niveau des infrastructures essentielles du système de justice juridique et en élargissant l'accès local à l'aide judiciaire. Les efforts qu'il déploie pour remédier au problème que pose le rattachement des systèmes traditionnels de règlement des différends aux systèmes de justice formelle et pour promouvoir la justice transitionnelle dans des situations d'après conflit méritent d'être particulièrement signalés.

32. Pour de nombreux organismes de développement, dont le PNUD, il subsiste des lacunes entre ce qu'on sait théoriquement des systèmes juridiques et la complexité de l'élaboration et de l'exécution de projets dans des situations de conflit. Il faut avoir une meilleure idée de l'économie politique d'un pays donné en période de conflit pour aborder les éléments interdépendants de la réforme juridique de manière cohérente. C'est ainsi que la formation judiciaire qui permet à des juges de rendre de meilleurs jugements a peu de chances d'être suivie d'effets, s'il n'y a pas d'indépendance de la justice, si la corruption continue de dominer le système de justice et si le système de police est détruit ou partial. De même, les acquis obtenus du renforcement des capacités des juridictions inférieures peuvent être entièrement compromis si la cour de cassation est incompétente ou corrompue.

33. Constatation n° 7. Le PNUD est largement perçu comme étant expérimenté et impartial en matière d'octroi d'appui électoral, pour s'être nettement illustré à cet égard dans plusieurs pays touchés par le conflit. Il a arrêté de s'intéresser tout juste aux élections en tant que telles pour se tourner vers l'appui du cycle électoral dans son ensemble. Une importance exagérée continue d'être accordée aux apports techniques; il est arrivé que les considérations d'ordre politique d'une opération, liées notamment à la nécessité de maintenir un accord de paix « sur les rails », se soient heurtées aux soucis plus immédiats du PNUD au sujet de la pluralité politique dans un scrutin.

34. L'appui électoral en tant qu'action coordonnée au sein d'une mission intégrée peut être couronné de succès mais comporte des écueils. Le choix entre les impératifs politiques prudents d'une opération prescrite par le Conseil de sécurité ne cadre pas toujours avec les obligations sous forme de « contrat social » qui incombent au PNUD d'élargir la participation aux élections malgré les objections qui pourraient provenir d'un gouvernement en place.

35. Constatation n° 8. Le PNUD a continué à donner aux femmes les chances de participer plus pleinement au modelage du nouveau paysage politique et juridique des pays qui sortent d'un conflit. Parmi les succès notables, on peut

citer l'élargissement de l'accès des femmes à la justice dans certains pays, en particulier les survivantes de la violence sexuelle et sexiste.

36. Nombre de pays touchés par un conflit ne disposent pas d'assez de moyens pour recueillir des données ventilées par sexe, notamment des variables relatives à la parité et à en rendre compte. Le PNUD est conscient de cela et, dans le cadre de sa stratégie de relèvement rapide définie en 2009, a fait part de son intention de recueillir plus de données ventilées par sexe pour des pays prioritaires et d'élaborer plus d'outils d'évaluation tenant compte de la problématique hommes-femmes. La stratégie souligne également que le PNUD compte identifier et utiliser plus de consultants dotés de compétences en matière d'égalité des sexes comme conseillers appelés à réagir immédiatement en cas de crise.

37. La violence sexiste augmente presque toujours en période de guerre civile. Malgré les effets disproportionnés que cela a sur elles, les femmes ne participent souvent pas aux processus de prise de décisions et de planification dans la plupart des pays touchés par un conflit. Le PNUD appuie actuellement des programmes sur la violence sexiste dans 22 pays, dans des contextes de développement et de crise. L'évaluation a révélé que malgré les efforts concertés déployés par le PNUD pour intégrer une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans ses propres programmes, la question de la macroanalyse et de l'influence des politiques des gouvernements bénéficiait d'une attention relativement moindre. Le cadre macroéconomique établi durant la période d'après conflit risque de se perpétuer pendant de nombreuses années. Il déterminera la manière dont l'économie croîtra, des secteurs seront privilégiés au titre des investissements, et les types et possibilités d'emploi qui seront créés et pour qui. Pourtant, le placement et la promotion des femmes ainsi que la nécessité pour elles d'avoir voix au chapitre dans le cadre de ce processus restent en-dessous de la norme.

38. Constatation n° 9. Le PNUD a remporté divers succès dans le cadre de ses initiatives de désarmement, de démobilisation et de réintégration, ce qui reflète une multiplicité de facteurs liés à un contexte particulier dans des situations de conflit. Dans un certain nombre de cas, le PNUD a réussi à favoriser des approches novatrices. Il y a eu une tendance à se concentrer sur des produits immédiats plutôt que sur des effets à plus long terme.

39. Le PNUD fournit une assistance technique en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration dans 20 pays et indique que sa stratégie à cet égard s'inscrit dans le cadre d'une approche globale faisant intervenir les communautés en plus des ex-combattants. Le désarmement, la démobilisation et la réintégration correspondent toujours à une initiative interinstitutions nécessitant une action concertée et le PNUD s'emploie sans cesse à coordonner ses activités avec les contingents de maintien de la paix. L'avantage comparatif réel du PNUD en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration réside dans la réintégration des ex-combattants mais est assujéti aux structures de financement imprévisibles, en particulier pour ce qui est des programmes de réintégration à plus long terme. La tendance a été d'affecter l'essentiel des ressources au processus de rapatriement physique et aux programmes d'intégration au détriment des stratégies d'intégration communautaire et de la réconciliation et de la consolidation de la paix qui s'y rattachent et que cela suppose.

40. Constatation n° 10. La sécurité est au cœur des programmes de sensibilisation mis en œuvre dans les pays touchés par un conflit et il est

fréquemment fait appel au PNUD pour aider avec la réforme du secteur de la sécurité. Les questions de sécurité tombent rarement sous la catégorie des programmes d'aide des donateurs de sorte que l'assistance bilatérale est généralement prélevée sur d'autres fonds limités et ne suffit souvent pas. Le succès est largement déterminé par la volonté des pays bénéficiaires d'entamer des réformes. Une meilleure hiérarchisation et une meilleure coordination entre la réforme du secteur de la sécurité et d'autres secteurs sont à encourager.

41. Le secteur de la sécurité n'est pas un ensemble autonome et indépendant d'institutions publiques; il s'agit plutôt d'un élément intégré d'une administration publique nationale qui fait donc globalement partie du système et de la structure de gouvernance de l'État. Le rôle de l'encadrement civil – et les efforts déployés par le PNUD pour renforcer ce secteur – est essentiel. C'est l'un des moyens les plus efficaces de s'assurer que l'État ne devienne pas source d'insécurité, mais soit partie intégrante de la solution. La réforme du secteur de la sécurité ne saurait être séparée d'autres réformes touchant la gouvernance et précisément parce que les questions de sécurité tombent rarement sous la catégorie des programmes d'aide des donateurs – l'assistance bilatérale prévue à ce titre étant prélevée sur d'autres fonds limités – elles ont tendance à correspondre à une fonction parallèle et à souffrir d'un financement relativement insuffisant dans le cadre de l'action élargie menée au titre de l'aide.

42. Constatation n° 11. Les interventions du PNUD dans le cadre de la revitalisation des moyens d'existence et de l'économie constituent un élément important et souvent novateur de la vaste stratégie adoptée par les Nations Unies dans des pays touchés par un conflit. Au sein des missions intégrées, il y a eu des tensions entre la nature ponctuelle et technique de la stratégie adoptée par les soldats de la paix vis-à-vis du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration et les objectifs de développement à plus long terme du PNUD axés sur le renforcement des capacités locales en vue du redressement économique. Par ailleurs, les délais fixés par les donateurs dans des pays touchés par un conflit sont relativement courts, ce qui limite la portée et l'ampleur des interventions du PNUD.

43. Quoique largement considérés comme bénéfiques du fait de leur contribution à la réalisation des objectifs immédiats de consolidation de la paix et de prévention des conflits, l'impact et la viabilité des activités du PNUD en matière d'amélioration des moyens d'existence dans des pays touchés par un conflit doivent être examinés. La plupart des informations fournies par le PNUD sur ces activités reposent sur des produits concrets concernant le nombre d'emplois créés et d'individus formés. En attendant, l'incertitude continue de planer sur de plus vastes questions liées à la création de possibilités économiques à plus long terme dans des sociétés touchées par un conflit. Pratiquement tous les pays étudiés pour les besoins de la présente évaluation continuent de figurer parmi ceux dont les revenus par habitant sont les plus faibles de la planète et qui le resteront très certainement une génération après leur sortie de conflit. Cela étant, il pourrait être utile de considérer les interventions initiales du PNUD dans des pays touchés par un conflit comme une façon de parer au plus pressé et de jeter les bases d'un développement économique futur.

44. Constatation n° 12. Le PNUD administre le rôle central de coordination du coordonnateur résident/coordonnateur de l'action humanitaire dans les missions intégrées, à cheval sur les aspects liés à la politique, à l'aide

humanitaire et au développement. L'efficacité de la gestion dans ces missions est largement liée au contexte. Une question cruciale à laquelle l'ONU n'a pas encore trouvé de réponse est celle de savoir jusqu'où les activités d'aide humanitaire et de développement devraient être séparées du processus politique.

45. Les missions intégrées des Nations Unies font face à des objectifs complexes et contradictoires. Une récente étude du Groupe directeur pour l'intégration de l'ONU a mis en lumière les divergences d'interprétation de politiques qui découlent d'activités menées en réponse à des crises et la confusion qui en résulte. L'importance de concilier des objectifs politiques, de sécurité et de développement dans des pays touchés par un conflit n'est plus matière à débat. Cela dit, une approche globale n'atténue pas toujours les tensions pouvant être suscitées par des programmes en matière d'aide humanitaire, de développement, de politique et de sécurité. Afin d'améliorer la coopération, des réunions trimestrielles se tiennent maintenant au niveau des sous-secrétaires généraux entre le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques et le Programme des Nations Unies pour le développement pour évaluer les priorités et les interventions. Une autre mesure positive enregistrée dans le cadre des efforts d'intégration à l'ONU a été l'évolution de la préparation des missions intégrées.

46. Constatation n° 13. Le principe de la responsabilité sectorielle est appliqué sous la direction du coordonnateur humanitaire, avec le soutien principal du Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Le PNUD fait office de chef de file du Groupe de relèvement rapide, qui a suscité des avis partagés, certains critiques lui reprochant de poursuivre des objectifs mal définis, de ne pas être financé comme il se doit et de ne pas faire suffisamment appel aux outils de suivi et d'évaluation disponibles.

47. L'expérience que le Groupe de relèvement rapide a acquise lors d'événements récents a montré combien il était difficile de déterminer à quels types de projets de relèvement la procédure d'appel global ou son équivalent pouvait s'appliquer. D'aucuns ont parfois fait valoir que l'on accordait trop d'importance à la sécurité en temps de crise, aux mesures de maintien de l'ordre et à la justice transitionnelle, et trop peu d'attention à la planification à long terme et au renforcement des capacités.

48. Constatation n° 14. Le PNUD a œuvré de manière efficace en faveur d'un renforcement de la concertation entre les pouvoirs publics et la société civile aux niveaux national et local, ce qui a permis d'étendre la portée des efforts de consolidation de la paix, et d'améliorer la conception des programmes dans des domaines prioritaires grâce à la participation d'un plus large éventail de parties prenantes.

49. Dans bon nombre de pays touchés par un conflit, le PNUD commence à exploiter les nouvelles possibilités qu'offre la coopération Sud-Sud. En effet, ce type de coopération a notamment pour avantage de faciliter le déploiement relativement rapide des ressources humaines chargées des opérations d'assistance, une meilleure compréhension des circonstances propres aux pays touchés ainsi que l'utilisation de techniques et de technologies adaptées. Cela est particulièrement vrai des pays où les autorités locales auront besoin d'au moins une génération pour se doter de capacités suffisantes.

50. Constatation n° 15. Le PNUD gère des fonds d'affectation spéciale multidonateurs dans de nombreuses situations de conflit. La gestion de ces fonds a été critiquée par certains qui jugeaient le montant des frais généraux trop élevés, estimaient que le rythme des décaissements était trop lent et avaient le sentiment que les programmes d'appui au développement du PNUD bénéficiaient d'un traitement préférentiel. Il faudrait accorder une attention accrue aux enseignements à tirer de façon à influencer sur les bureaux de pays et les partenaires.

51. La structure de financement des actions menées au sortir d'une crise varie suivant le contexte dans lequel s'inscrivent ces efforts. Dans l'ensemble des 20 pays victimes de conflit qui font l'objet de la présente évaluation, le montant des fonds alloués par le PNUD aux programmes de pays a considérablement augmenté à la suite d'évènements majeurs liés au conflit et, partout, les budgets des bureaux de pays financés par le Programme sont demeurés importants plusieurs années au moins après la fin des hostilités.

52. Constatation n° 16. Ces dernières années, le PNUD a affiné et amélioré considérablement ses politiques et pratiques en matière de ressources humaines et d'achats, montrant de toute évidence qu'il est désormais capable de répondre plus rapidement et plus efficacement aux demandes d'aide qu'il reçoit après un conflit ou des évènements catastrophiques. Néanmoins, il lui faut poursuivre ces efforts dans la mesure où les procédures qu'il applique sur le plan logistique ainsi qu'en matière de recrutement et d'achats sont souvent insuffisantes au regard des besoins créés par des situations de conflit extrêmement fluides.

53. Les directives et procédures sont certes importantes, mais les succès remportés ou les échecs subis par le PNUD dans les pays touchés par un conflit où il opère tiennent généralement au rythme des interventions et à la qualité du personnel. Il lui appartient maintenant de prouver qu'il est capable de déployer rapidement sur le terrain des agents et des consultants hautement qualifiés et dûment formés. Lorsqu'il tarde à intervenir, sa réputation et ses opérations en pâtissent. On a toutefois noté que les procédures qu'il applique au titre du projet Montées en puissance et d'autres programmes d'aide accélérée s'étaient améliorées; et on a même constaté que dans certains cas ses interventions avaient été rapides et efficaces.

54. Constatation n° 17. Le PNUD joue un rôle de premier plan durant la période de transition marquant le passage du stade du maintien de la paix à celui de la consolidation de la paix. Pour être efficace, il doit absolument planifier ses opérations de manière rationnelle, intervenir rapidement, faire appel à du personnel qualifié, coordonner efficacement son action avec celle de ses partenaires et disposer de fonds suffisants.

55. Pour le PNUD, la phase de transition qui fait suite aux opérations de maintien de la paix représente une période opérationnelle complexe et délicate, où ses activités d'appui apportent souvent une contribution non négligeable aux efforts accomplis par les pays pour se relever des conflits dont ils ont été le théâtre. À l'heure actuelle, il est d'autant plus nécessaire de gérer efficacement ces transitions que plusieurs opérations de maintien de la paix des Nations Unies s'appêtent à réduire leurs effectifs et leurs moyens, l'appui devant se poursuivre par le biais des bureaux intégrés pour la consolidation de la paix, des équipes de pays des Nations Unies et des missions politiques spéciales. L'élaboration de nouvelles directives des

Nations Unies relatives aux phases de transition permettrait de rationaliser et de faciliter la planification et l'établissement de budgets.

56. Constatation n° 18. Le PNUD est lourdement tributaire des contributions aux ressources autres que les ressources de base que versent les donateurs, pour le financement des activités qu'il mène au titre des programmes, en particulier dans les pays touchés par un conflit. En 2010, 70 % du total des dépenses encourues par le PNUD au titre des programmes de pays ont été financées par des fonds versés par des donateurs au titre de la catégorie « autres ressources ». Dans les régions touchées par des conflits, l'aide fournie par le PNUD a été essentiellement axée sur la gestion démocratique des affaires publiques, notamment les activités visant à mieux asseoir la légitimité du gouvernement et à renforcer les capacités en matière de gestion des conflits et de prestation des services.

57. Dans les pays où une opération intégrée de maintien de la paix a été déployée, on relève souvent une hausse perceptible des dépenses du PNUD au titre des programmes, signe à la fois d'une amélioration de la situation et d'un intérêt plus marqué de la communauté internationale. C'est ainsi qu'au Timor-Leste, le montant des dépenses au titre des programmes du PNUD a fait un bond de 30 % durant l'année qui a suivi le déploiement de la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT).

58. Constatation n° 19. Ce dont le PNUD a besoin, c'est d'une évaluation cohérente et systématique des progrès accomplis dans le cadre des efforts visant à atteindre les objectifs énoncés dans les recommandations concernant les programmes de pays; aucun indicateur ni critère d'évaluation des efforts menés par le PNUD dans des situations de crise n'a été établi et le Programme n'a pas pour pratique constante, lorsqu'il lance des projets axés sur les pays, de définir des critères qui permettent de mesurer les progrès et les améliorations enregistrés.

59. Évaluer l'efficacité de l'appui fourni par le PNUD aux régions touchées par des conflits peut être difficile dans la mesure où de nombreuses activités menées au titre de projets sont axées sur les processus, limitées dans le temps et tributaires de circonstances politiques qui évoluent rapidement. La relation entre les ressources engagées et les résultats obtenus n'est pas linéaire; elle nécessite une théorie plus subtile du changement assortie de critères évolutifs et mesurables.

IV. Conclusions

60. Conclusion n° 1. Le PNUD est l'une des rares organisations internationales capables d'œuvrer à grande échelle dans de multiples domaines d'activité, et ce, avant, pendant et après le déclenchement d'un conflit. Ces efforts ont un lien direct avec la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement auxquels il accorde une place privilégiée ainsi qu'avec certaines des priorités intersectorielles qu'il s'est fixées comme l'autonomisation des femmes.

61. Les avantages comparatifs que le PNUD est censé détenir sont les suivants : présence sur le terrain, liens de partenariat étroits avec les gouvernements, passerelle faisant la jonction entre les interventions humanitaires, les efforts de

consolidation de la paix et l'action en faveur du développement; rôle en matière de gouvernance et de changement institutionnel dans le cadre de la gestion des conflits. L'ampleur de son champ d'activités est un handicap lorsque ses ressources sont trop maigres. Les bureaux de pays n'ont toujours pas bien mesuré le lien qu'il pouvait y avoir entre la « valeur » intrinsèque d'une activité et l'impact que celle-ci était susceptible d'avoir sur la réalisation des objectifs globaux fixés par le PNUD. On a tendance à poursuivre l'exécution de certaines activités de portefeuille sans personnel ni ressources financières suffisants, alors que l'utilité de ce type de projets est discutable ou qu'il existe d'autres organismes internationaux mieux équipés pour les mener à bien. L'évaluation n'a révélé que de rares exemples de théories du changement clairement énoncées ayant permis au PNUD d'élaborer des indicateurs de changement pertinents et d'en assurer le suivi. Aussi, s'est-t-on contenté, faute de mieux, de supposer que toutes les activités contribuaient à la paix et se valaient.

62. Conclusion n° 2. Lorsqu'un conflit éclate, il arrive souvent que le PNUD soit pris au dépourvu et mal préparé, malgré sa présence dans le pays et ses contacts étroits avec le gouvernement et la société civile. Pour anticiper un conflit et aider à prévenir son éclatement, il faudrait en entreprendre une analyse détaillée et opérationnelle à l'échelle nationale.

63. Une analyse du conflit ouvre la voie à une théorie du changement. Une fois que le problème est évalué et les facteurs déclencheurs de la violence sont connus, la théorie du changement donne une idée de la façon dont une intervention dans un contexte de crise va modifier le conflit. Néanmoins, il importe au préalable d'avoir une connaissance approfondie de la situation. Dans la plupart des pays touchés par un conflit, le contexte dans lequel se déroulent les opérations se caractérise par des formes nouvelles et changeantes de conflit interne, généralement provoquées par plusieurs « déclencheurs ». Le PNUD (et l'Organisation des Nations Unies en général) consacre beaucoup d'efforts à la collecte de données et à la réalisation d'analyses, mais il semble souvent mal informé des tensions et des relations politiques qui peuvent donner si rapidement naissance à la violence.

64. Bien que l'importance de l'analyse des conflits soit maintenant reconnue et que le PNUD se soit doté d'outils pour la réalisation d'analyse de ce type, il ne dispose d'aucune procédure opérationnelle permanente permettant d'indiquer à quel moment ces travaux devraient être entrepris et comment il faudrait procéder. Aussi l'analyse des conflits varie-t-elle considérablement au sein du PNUD, tant sur le fond qu'au niveau des procédures. Le PNUD est parvenu de façon remarquable à codifier dans un sens générique la dynamique des conflits, par la voie d'analyses stratégiques de plus en plus pointues, notamment à l'échelle mondiale. Néanmoins, les contradictions qui existent entre les multiples aspects que recouvre la notion générale de « connaissances » telle que la comprend le Bureau de la prévention des crises et du relèvement et les contraintes d'ordre opérationnel auxquelles se heurtent les pays pris séparément, n'ont toujours pas disparu. Dans certains cas, elles se sont traduites par des gaspillages de ressources allouées à des activités de moindre envergure et sans conséquence qui ne présentaient de l'intérêt que pour la durée du « projet » et n'avaient pratiquement aucune incidence durable sur la consolidation de la paix.

65. Conclusion n° 3. L'efficacité de l'appui fourni par le PNUD aux pays touchés par un conflit est souvent tributaire de la situation politique et des

conditions de sécurité, éléments sur lesquels le Programme a très peu de prise. Toutes les fois qu'un minimum de règlement politique a été atteint et que les opérations de maintien de la paix sont parvenues à maintenir la sécurité, les interventions du PNUD ont été en mesure de contribuer à un plus large règlement du conflit, à la consolidation de la paix et, en dernier ressort, aux efforts de développement.

66. Au cours de la décennie écoulée, le PNUD s'est doté de capacités non négligeables dans plusieurs domaines essentiels de la consolidation de la paix en rapport avec le mandat qui lui a été attribué en matière de développement, et il a montré qu'il pouvait être très efficace pour autant que la situation politique et les conditions de sécurité se soient stabilisées. Certains des succès les plus marquants en matière de consolidation de la paix qu'il a remportés dans les pays sortant d'un conflit ont été recensés dans des États qui soit : a) sont moins importants sur le plan géopolitique et où le rôle des Nations Unies est par conséquent plus grand que celui d'autres acteurs; qui soit b) sont, à l'image du Kenya ou de la Géorgie, situés dans des régions où les tensions géopolitiques sont si vives et où les forces influant sur la vie politique et le climat de sécurité sont devenues si polarisées, sous l'effet d'influences aussi bien internes qu'externes, qu'il peut jouer un rôle de médiation « inoffensif ».

67. Lorsque les semblants de réconciliation politique se font rares et que la violence ne connaît pas de répit, les interventions du PNUD ont un impact limité et il arrive fréquemment que l'on observe des retours en arrière dus à la résurgence des conflits ou au peu d'intérêt pour les interventions en matière de développement que manifestent les pays concernés.

68. Conclusion n° 4. Dans les situations de crise, le PNUD assure, au sein des missions intégrées, la gestion (mais non la direction) d'activités de coordination essentielles à cheval entre le politique, l'humanitaire et le développement. Dans les missions susmentionnées, l'efficacité de la gestion dépend hautement du contexte. La diffusion des enseignements que la gestion de fonds d'affectation spéciale multidonateurs mis en commun a permis de tirer est une question à laquelle il faudrait s'intéresser davantage.

69. Les problèmes d'ordre conceptuel et opérationnel apparus entre le Programme des Nations Unies pour le développement et ses partenaires qui, au sein des missions intégrées, s'occupent de la sécurité ainsi que des questions politiques et humanitaires, tournent autour de la tension inhérente entre, d'une part, le caractère et l'approche ponctuels d'une opération de paix et, d'autre part, la nature à plus long terme des activités de développement du PNUD. Bien que la préparation des missions intégrées soit un mécanisme utile et structuré qui permet d'assurer la participation du PNUD aux toutes premières phases d'une mission, une étude de cas a néanmoins montré que l'influence exercée par ce dernier organisme pesait relativement peu face aux préoccupations en matière de sécurité et aux soucis politiques d'autres parties prenantes.

70. L'expérience globale acquise par le PNUD en matière de gestion des fonds d'affectation spéciale multidonateurs mis en commun n'a pas été systématiquement étudiée, alors que ce type d'information aurait pu aider les bureaux de pays à comprendre les options qui s'offraient à eux et à fournir à leurs partenaires des explications à ce sujet. Vu que le PNUD continuera d'avoir besoin d'un appui là où il est censé gérer et/ou administrer des fonds d'affectation spéciale dans le cadre

d'efforts de relèvement engagés non seulement à la suite d'un conflit, mais aussi après une catastrophe, il conviendrait d'accorder une attention accrue aux arrangements institutionnels de sorte que la question puisse être traitée plus efficacement à l'échelle de l'organisation.

71. Conclusion n° 5. Le PNUD a démontré qu'il pouvait être un partenaire à même de contribuer efficacement aux efforts de consolidation de la paix. Les problèmes apparus lors de la phase de transition marquant le passage au stade de la consolidation de la paix laissent penser qu'il y a eu manque de préparation logistique et technique et aussi que les contributions des donateurs ont diminué après le retrait progressif des effectifs de la mission intégrée.

72. Le PNUD est réputé pour la façon remarquable dont il exécute les activités financées par le Fonds pour la consolidation de la paix. En outre, les bureaux de consolidation de la paix intégrés (notamment ceux du Burundi et de la Sierra Leone) créés dans le cadre du partenariat entre le PNUD et le Département des affaires politiques, en vertu de décisions du Conseil de sécurité ont montré à quel point il pouvait être utile de conjuguer activités de développement et processus politiques.

73. À la différence de ce qui se passe au début des missions intégrées, il y n'a ni planification ni orientation lors de la période de transition marquant un passage au stade de la consolidation de la paix ou de la réduction progressive des effectifs des missions de maintien de la paix. Le rapport du Secrétaire général intitulé « Moyens civils à mobiliser dans les situations postérieures à un conflit » (A/66/311-S/2011/527) et l'élaboration récente de nouvelles directives de transition des Nations Unies devraient faciliter la planification et budgétisation interinstitutions et la rendre plus efficace.

74. Le PNUD a œuvré de manière efficace avec d'autres organismes, départements et programmes des Nations Unies pour assurer la concertation entre le gouvernement et la société civile aux niveaux national et local, ce qui a permis d'élargir le nombre de parties prenantes aux efforts de consolidation de la paix. Le Dispositif interinstitutions des Nations Unies pour la coordination de l'action préventive (coprésidé par le PNUD et le Département des affaires politiques) sert de point de départ au renforcement de cohérence de l'action de prévention des conflits et de consolidation de la paix, et se révèle particulièrement utile pour ce qui est de donner aux coordonnateurs résidents des conseils relatifs à la conception des programmes et aux stratégies à suivre.

75. Conclusion n° 6. Le PNUD est un tant soit peu parvenu à élargir les possibilités qu'ont les femmes de participer plus pleinement aux activités politiques et juridiques nouvelles dans les situations postérieures à un conflit. Au nombre de ses succès, on citera notamment l'octroi aux femmes de certains pays, en particulier celles qui ont survécu à des violences sexuelles et sexistes, d'un accès plus aisé à la justice. En revanche les efforts qu'a déployés le PNUD en vue d'améliorer l'équilibre entre hommes et femmes parmi les membres de son personnel qui travaillent dans les pays victimes de conflits, ont été moins concluants.

76. Le programme en 8 points pour l'égalité des sexes marque un effort important du PNUD et constitue un modèle susceptible d'être reproduit à plus large échelle au sein du système des Nations Unies. Les missions intégrées ne s'en sont toujours pas inspirées pour élaborer une stratégie opérationnelle pour la parité des sexes.

77. Conclusion n° 7. Dans bon nombre de pays victimes de conflits, le PNUD n'est toujours pas parvenu à établir un équilibre optimal entre d'une part, les programmes qu'il exécute directement, et d'autre part, ceux qui sont mis en œuvre à l'échelle nationale. La prestation directe des services peut accélérer l'obtention de résultats précis voire s'avérer dans un premier temps nécessaire pour lutter contre la corruption. Cependant, elle risque aussi d'affaiblir les institutions sur lesquelles les pays devront pouvoir compter à long terme.

78. Le souci de viabilité peut parfois se heurter au souhait de « voir la tâche accomplie », notamment dans les pays où les capacités sont très restreintes. Dans les situations de conflit, le PNUD opère généralement, par le biais de groupes de l'appui aux projets, qui œuvrent en parallèle avec le secteur public des pays concernés. Les primes de rendement et incitations sous forme de prestations utilisées pour attirer du personnel hautement qualifié qui puisse être affecté à des missions de l'ONU sont, de fait des rémunérations, qui créent souvent des distorsions majeures sur le marché du travail de la fonction publique. Comme l'indique le rapport du Secrétaire général intitulé « Moyens civils à mobiliser dans les situations postérieures à un conflit » (A/66/311-S/2011/527), il importe « d'éviter tout effet négatif sur le développement des moyens nationaux, par exemple l'exode des élites locales vers les organisations internationales et bilatérales ».

79. Conclusion n° 8. Le PNUD a gagné en efficacité sur le plan opérationnel et est, de toute évidence, désormais capable de répondre plus rapidement et plus efficacement aux demandes d'assistance qui lui sont adressées après un conflit ou une catastrophe. Néanmoins, il devrait poursuivre cet effort d'amélioration dans la mesure où sa logistique et ses procédures de recrutement et d'achat ne suffisent souvent pas à répondre aux exigences d'une situation de conflit en évolution constante.

80. Le projet « Montées en puissance » et les procédures accélérées du PNUD ont permis dans une certaine mesure de remédier au problème posé par le manque de personnel qualifié présent sur le terrain lorsqu'un conflit éclate. Bien que le déploiement rapide temporaire puisse faciliter la réalisation d'objectifs immédiats à court terme en matière de relèvement, il est loin d'être suffisant; certains États sont si fragiles qu'il est absolument indispensable de consolider les liens noués avec eux et de gagner leur confiance sur la durée. L'efficacité du PNUD dans les situations de conflit demeure tributaire de la qualité et des capacités de l'encadrement et du personnel présents dans les pays concernés. Le choix d'agents qualifiés qui puissent être affectés dans les pays risquant d'être victimes d'un conflit et la mise sur pied de programmes de formation solides à l'intention de fonctionnaires et d'agents locaux dans ces pays constituent les deux principaux moyens de garantir l'efficacité du PNUD.

81. Comme les Volontaires des Nations Unies représentent le tiers de tout le personnel civil international dont il fait état dans huit des neuf principales études de cas réalisées dans le cadre de l'évaluation, là où il y a une mission intégrée, le PNUD devrait s'attacher à mieux reconnaître la contribution importante que ces bénévoles apportent à la cause de la paix et du développement.

V. Recommandations

82. **Recommandation n° 1. Il faudrait que le PNUD améliore sensiblement la qualité de l'analyse des conflits à l'échelle des pays et fasse un usage plus judicieux de ces travaux, notamment les directives et les procédures opérationnelles permanentes décrivant en détail à quel moment et comment les analyses devraient être élaborées et périodiquement mises à jour. Pour être efficaces, les analyses des besoins et des risques devraient impérativement déboucher sur une théorie du changement applicable aux mesures d'appui que le PNUD prévoit de mettre en œuvre puis à tout une série d'autres activités, et aussi permettre de mesurer les progrès accomplis en comparant les résultats obtenus aux objectifs fixés.**

83. À l'heure actuelle, il n'existe aucune procédure opérationnelle permanente propre au PNUD qui permette de définir à quel moment et comment les analyses de conflits doivent être effectuées. Aussi les techniques et procédures utilisées pour réaliser des analyses de cette nature varient-elles considérablement au sein du PNUD. Néanmoins, l'expérience acquise par certains pays a montré à quel point la conduite et la mise à jour régulière de travaux de ce type pouvaient être utiles.

84. **Recommandation n° 2. Le PNUD devrait veiller à ce que la coopération entre ses principaux gestionnaires et ceux du Département des opérations de maintien de la paix et du Département des affaires politiques ait davantage d'effets sur les priorités propres à chaque pays ainsi que sur le rythme des interventions. Pour ce faire, il faudrait qu'il joue un rôle plus central aux tout premiers stades des missions intégrées, autrement dit durant la planification, puis tout au long de la phase de transition marquant le passage du maintien à la consolidation de la paix, et enfin lors du retrait progressif des effectifs de la mission. Il conviendrait d'élaborer des directives et des critères tout à fait clairs à cet égard.**

85. Bien que la préparation des missions intégrées se soit avérée un mécanisme utile et structuré qui permet d'assurer la participation du PNUD à la mise sur pied d'une mission, une étude de cas a toutefois montré que l'influence exercée par ce dernier organisme pesait relativement peu face aux préoccupations en matière de sécurité et aux soucis politiques d'autres parties prenantes.

86. **Recommandation n° 3. Le PNUD devrait indiquer très clairement quels sont les projets de relèvement qui méritent de faire l'objet d'une procédure d'appel global ou son équivalent. Il devrait aussi mieux tirer parti des « situation teams (équipes volantes) » qui se déploient rapidement aussitôt qu'un conflit éclate.**

87. L'expérience que le Groupe de relèvement rapide a permis d'acquérir lors de crises récentes a montré à quel point il était difficile de déterminer quels types de projets de relèvement méritaient de faire l'objet d'une procédure d'appel global ou son équivalent. D'aucuns ont parfois fait valoir que l'on accordait trop d'importance à la sécurité en temps de crise, aux mesures de maintien de l'ordre et à la justice transitionnelle, et trop peu d'attention à la planification à long terme et au renforcement des capacités.

88. **Recommandation n° 4. Il conviendrait d'accorder une attention accrue aux arrangements institutionnels de manière à gérer et à diffuser plus**

efficacement les connaissances relatives aux fonds d'affectation spéciale multidonateurs mis en commun à l'échelle de l'organisation – et à déterminer en quoi cela pourrait être utile aux bureaux de pays appelés à gérer les fonds susmentionnés.

89. Jusqu'à récemment, l'expérience globale acquise par le PNUD en matière de gestion des fonds d'affectation spéciale multidonateurs mis en commun n'avait fait l'objet d'aucune étude systématique. Or ce type d'information est utile lorsqu'un bureau de pays du PNUD a besoin de comprendre les différentes options qui s'offrent à lui en matière de fonds d'affectation spéciale, de fournir à ses partenaires des explications à ce sujet et de savoir ce qu'ils devraient faire pour créer un fonds du type décrit ci-dessus. Dans le rapport en date du 26 juillet 2012 intitulé « Évaluation indépendante des enseignements tirés de l'initiative Unis dans l'action », il est indiqué que le cloisonnement des fonctions dans la gestion des fonds d'affectation spéciale multidonateurs a été efficace. Néanmoins, vu que le PNUD continuera d'avoir besoin d'un appui là où il est censé gérer et/ou administrer des fonds d'affectation spéciale dans le cadre d'efforts de relèvement engagés non seulement à la suite d'un conflit, mais aussi après une catastrophe, il devrait s'attacher davantage à porter les arrangements institutionnels à la connaissance des partenaires.

90. Recommandation n° 5. Pour renforcer l'importance du principe « Unis dans l'action » dans les situations postconflituelles, le Conseil d'administration du PNUD/FNUAP/UNOPS devrait soulever avec le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et avec le Conseil de sécurité, pour examen, une question essentielle, à savoir la nécessité d'élaborer des lignes directrices bien définies relatives à la répartition des tâches et des ressources durant la phase de réduction des effectifs des missions intégrées, de manière à s'assurer que des organismes comme le PNUD soient bien préparés à assumer les tâches supplémentaires qui leur seront confiées pendant la période de transition et au-delà.

91. Le rapport du Secrétaire général intitulé « Moyens civils à mobiliser dans les situations postérieures à un conflit » (A/66/311-S/2011/527), recommande à l'Organisation des Nations Unies de tirer parti des capacités civiles déjà en place. Il insiste sur la contribution essentielle apportée par le PNUD à la mobilisation des ressources et aux efforts de développement dans les situations postconflituelles et préconise que ce dernier joue un rôle de chef de file dans les domaines d'activité relatifs aux principaux aspects de la gestion des affaires publiques au niveau national, à la justice et au renforcement des capacités.

92. Pour le PNUD, les périodes de transition marquant le passage du stade du maintien de la paix à d'autres phases sont des étapes complexes et délicates où les activités d'appui prennent souvent une importance accrue à mesure que progressent les efforts déployés par les pays pour remédier aux séquelles des conflits dont ils ont été le théâtre. Il est d'autant plus important que ces phases de transition soient gérées de manière efficace qu'à l'heure actuelle, plusieurs opérations de maintien de la paix de l'ONU vont bientôt réduire leurs effectifs et passer la main aux bureaux intégrés de consolidation de la paix, aux équipes de pays des Nations Unies et aux missions politiques spéciales. L'élaboration de nouvelles directives des Nations Unies relatives aux phases de transitions devrait faciliter et rationaliser davantage la planification et l'établissement de budgets au niveau interinstitutionnel.

93. Recommandation n° 6. Il faudrait renforcer davantage la coopération avec les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale, dans les domaines touchant aux stratégies communes d'évaluation des besoins en situations postconflituelles et de planification aux fins de la prévention de situations de cette nature.

94. La préparation des missions intégrées est un exercice qui a été conçu par l'Organisation des Nations Unies, en vue d'aboutir à une définition commune des objectifs stratégiques visés pour un pays donné en associant toutes les entités du système des Nations Unies concernées, et d'offrir un cadre d'action global qui permette également d'assurer la participation de partenaires externes comme les institutions financières internationales, les organisations régionales et les bailleurs de fonds bilatéraux. Des évaluations des besoins en situations postconflituelles sont en train d'être réalisées par la voie d'un exercice de cadrage concerté mené par le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) et par la Banque mondiale. Ces évaluations aident à recenser les infrastructures et mesures d'appui gouvernementales dont les pays ont besoin pour pouvoir se relever au sortir d'un conflit.

95. Recommandation n° 7. Le PNUD devrait se doter d'un programme interne de gestion des ressources humaines visant à préparer et à assurer le déploiement de fonctionnaires de sexe féminin dans des pays qui connaissent des situations de conflit, et veiller plus strictement à ce que ses bureaux obéissent aux critères qu'il s'est fixés en matière de parité des sexes.

96. Le bilan des efforts qu'a accomplis le PNUD pour assurer un meilleur équilibre entre hommes et femmes parmi les membres de son personnel, dans certains pays touchés par un conflit, est plutôt mitigé. C'est ainsi qu'en République démocratique du Congo, 23 % seulement de ses effectifs étaient des femmes en 2010. En Côte d'Ivoire, pays qui sort d'un conflit, la grande majorité de ses fonctionnaires ayant rang d'administrateurs étaient des hommes en 2011, et deux seulement étaient des femmes dont aucune n'occupait un poste de responsabilité. Ce déséquilibre se retrouve au sein de l'opération intégrée des Nations Unies en Côte d'Ivoire. Cet exemple témoigne, à l'instar de beaucoup d'autres, de la nécessité de mener des efforts concertés en vue d'atteindre les objectifs visés en matière de parité des sexes dans les pays touchés par des conflits.

97. Recommandation n° 8. Tous les programmes qui s'adressent aux pays touchés par les conflits devraient comporter une stratégie de sortie bien définie. Il faudrait justifier pourquoi les projets exécutés directement ne peuvent être mis en œuvre par les pays, prévoir des mesures de renforcement des capacités et fixer des échéances pour le passage au stade de l'exécution à l'échelle nationale.

98. Bien que de toute évidence, le renforcement des capacités nationales et infranationales prenne du temps et soit tributaire de toute une série de facteurs, dont la présence d'un système d'enseignement solide, dans bon nombre de pays en situation de conflit, le PNUD n'est pas encore parvenu à établir un équilibre optimal entre l'exécution directe des programmes et leur mise en œuvre à l'échelle nationale. Certes, la prestation directe de services peut faciliter grandement l'obtention de certains résultats voire, au départ, être nécessaire pour empêcher la corruption. Néanmoins, elle risque aussi d'affaiblir les institutions sur lesquelles les pays devront prendre appui à long terme. Les capacités administratives mises en

place grâce à l'assistance fournie par le PNUD peuvent s'éroder rapidement lorsqu'il y a « fuite des cerveaux », c'est-à-dire, lorsque les administrateurs nationaux ayant reçu une formation quittent leur emploi pour occuper d'autres fonctions dans le secteur privé ou, paradoxalement, dans des organisations d'aide internationales comme l'ONU.

99. Recommandation n° 9. Il faudrait que le PNUD développe les programmes de formation qu'il a conçus à l'intention des membres de son personnel devant être déployés dans des pays considérés comme risquant d'être victimes d'un conflit, revoie ses procédures de recrutement en accordant une importance toute particulière à l'expérience des situations conflictuelles, et prévoie de nouvelles mesures d'incitation qui permettent d'encourager les fonctionnaires expérimentés affectés dans des pays touchés par les conflits à demeurer à leur poste.

100. Le projet Montées en puissance et d'autres procédures accélérées ont permis dans une certaine mesure de remédier au problème posé par la pénurie de personnel qualifié disponible sur place lorsqu'un conflit éclate. Cela étant, l'efficacité du PNUD dans les situations conflictuelles demeure tributaire de la qualité et des capacités de l'encadrement et des effectifs présents dans le pays. Le choix de candidats qualifiés pour les postes à pourvoir dans les pays risquant d'être victimes d'un conflit et l'exécution de programmes visant à dispenser une formation solide au personnel travaillant dans ces pays sont les deux mesures qui peuvent contribuer le plus à garantir l'efficacité du PNUD.

101. Recommandation n° 10. Le PNUD devrait établir de nouvelles lignes directrices aux fins de l'élaboration de projets dans les pays touchés par des crises, notamment la mise au point de séries génériques de repères et d'indicateurs. À cette fin, il faudrait également qu'il entreprenne des activités de surveillance, procède à des évaluations et rende compte des progrès accomplis dans les situations de conflit. Ces travaux devraient s'appuyer sur des indicateurs de programme définis dans des situations non conflictuelles puis être revus de manière à tenir compte des changements de circonstances provoqués par le conflit.

102. De nouvelles lignes directrices sont nécessaires car le PNUD ne dispose actuellement pas d'outils qui permettent une évaluation cohérente et systématique des progrès qui ont été accomplis, au titre des programmes d'appui aux pays, dans les domaines de la prévention des crises et de la réalisation des objectifs visés en matière de relèvement. Aucun indicateur, ni repère spécifique susceptible d'être utilisé par le PNUD dans les situations de crise, n'a été défini et la pratique qui consiste à établir des niveaux de référence au tout début des projets centrés sur les pays de manière à pouvoir surveiller la progression de ces travaux n'est pas systématique.