



**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
12 juillet 2011
Français
Original : anglais

Deuxième session ordinaire de 2011

6-9 septembre 2011, New York

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Programmes de pays et questions connexes

Assistance au Myanmar

Note de l'Administrateur

Résumé

Conformément aux lignes directrices des décisions 96/1, 98/14, 2001/15, 2003/2, 2004/2, 2005/3, 2005/42, 2006/2, 2006/31, 2007/36, 2009/24 et 2010/30 du Conseil d'administration, le présent rapport expose les principales conclusions et recommandations formulées à l'issue de l'évaluation indépendante de la phase 4 de l'Initiative pour le développement humain effectuée en 2011 et portant sur la période allant de juin 2010 à mai 2011, ainsi que les problèmes stratégiques mis en évidence par la mission internationale indépendante de trois membres, qui a mené ses travaux du 24 avril au 3 juin 2011.

La mission a conclu que l'Initiative pour le développement humain respectait le mandat donné par le Conseil d'administration, et formulé des recommandations que le PNUD souhaitera peut-être mettre en œuvre dans le cadre de l'Initiative.

Afin d'achever la concertation avec tous les partenaires de développement sur les activités du programme du PNUD pendant la prochaine période de programme en exploitant toutes les possibilités offertes par le mandat et en tenant compte de l'évolution de la situation dans le pays, le PNUD demande que la phase 4 de l'Initiative soit prolongée d'un an, jusqu'à la fin de l'année 2012. Il continuera de mener ses activités en appliquant le programme approuvé par le Conseil d'administration dans sa décision 2007/36.



Éléments de décision

Le Conseil d'administration souhaitera peut-être : a) prendre note du présent document et du rapport présenté par la mission indépendante d'évaluation au Myanmar, en particulier des problèmes stratégiques dont ils font état et des recommandations qui y sont formulées; b) demander à l'Administratrice de tenir compte des conclusions de la mission et de leur donner suite, comme il convient, dans le cadre de l'Initiative; c) approuver la proposition de prolongation d'un an (jusqu'en 2012) de la phase 4 de l'Initiative; d) autoriser l'Administratrice à allouer pour la période révisée (2008-2012) un montant estimatif de 55,9 millions de dollars des États-Unis au titre des ressources ordinaires (« de base »), et à mobiliser au titre des autres ressources (« autres ») un montant additionnel pouvant aller jusqu'à 85 millions de dollars.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Contexte de la programmation	3
III. Conformité avec les décisions du Conseil d'administration	4
IV. Évaluation de la phase 4 de l'Initiative pour le développement humain : conclusions et recommandations à l'issue de l'évaluation indépendante de 2011	5
V. Proposition de prolongation d'un an de la phase 4 de l'Initiative pour le développement humain	6
VI. Financement.	7

I. Introduction

1. Depuis 1993, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) se fonde, pour fournir son assistance au Myanmar, sur les directives énoncées par le Conseil d'administration dans ses décisions 93/21, 96/1, 98/14, 2001/15, 2003/2, 2004/2, 2005/3, 2005/42, 2006/2, 2006/31, 2007/36, 2009/24 et 2010/30. Conformément à ces décisions, les ressources ont été allouées de manière à répondre aux besoins humanitaires vitaux et aux besoins essentiels qui s'expriment localement dans les domaines des soins de santé primaires, de l'environnement, du VIH/sida, de l'éducation et de la formation, et de la sécurité alimentaire. Les projets ont été formulés et coordonnés dans un cadre intitulé Initiative pour le développement humain.

2. La phase 4 de l'Initiative, actuellement en cours, a été approuvée par le Conseil d'administration dans sa décision 2001/15, puis prolongée par les décisions 2005/3, 2006/31 et 2009/24. Dans cette dernière, le Conseil d'administration a approuvé la prolongation de la phase 4 d'un an, jusqu'en 2011, et autorisé que l'enveloppe de financement pour la période 2008-2011 soit portée à 38,9 millions de dollars des États-Unis au titre des ressources ordinaires et à 65 millions, au plus, au titre des autres ressources.

3. Les missions indépendantes d'évaluation conduites récemment ont constaté un certain nombre de problèmes liés aux difficultés éprouvées par les ménages pour gagner leur vie. La mission indépendante d'évaluation de 2010 a relevé que les deux projets de développement local présentaient des faiblesses du point de vue des résultats obtenus et de leur pérennité. Elle a attribué cet état de fait à des défauts du cadre stratégique global du programme, et a fermement engagé le PNUD à se doter d'un nouveau cadre stratégique plus efficace pour lutter contre la pauvreté rurale.

4. Dans sa décision 2010/30, le Conseil d'administration a recommandé que le PNUD, tirant parti de toutes les possibilités offertes par le mandat existant, commence à réfléchir aux activités de programmation pour 2012 et au-delà en tenant compte des recommandations de la mission indépendante d'évaluation de 2010.

II. Contexte de la programmation

5. Depuis le passage du cyclone Nargis, en mai 2008, les conditions de travail ont changé dans le pays, les organisations internationales et locales qui se consacrent au développement disposant d'un peu plus de latitude pour aider la population. Le pays a aussi connu quelques changements du point de vue du développement. D'après la seconde enquête, menée en 2009-2010 dans le cadre du projet d'évaluation intégrée des conditions de vie des ménages, la pauvreté globale et la pauvreté alimentaire auraient diminué au cours des cinq dernières années. Il ressort également de cette enquête que la pauvreté touche encore environ 25 % de la population et la pauvreté alimentaire, 5 %. La pauvreté est deux fois plus élevée dans les zones rurales que dans les zones urbaines. À l'instar des indicateurs sociaux, elle varie en outre d'un État et d'une région à l'autre.

6. L'agriculture, qui représente 44 % du PIB et emploie plus de la moitié de la population active, reste prépondérante dans l'économie. Depuis 10 ans, la croissance économique est légèrement supérieure à 5 % par an et le revenu par habitant était d'environ 587 dollars en 2009.

7. Pour la première fois en 20 ans, des élections ont eu lieu fin 2010. Le nouveau parlement national et les parlements régionaux se sont réunis, et un nouveau gouvernement a été formé au premier semestre 2011. Le nouveau Président a déclaré que la réduction de la pauvreté était une priorité de son gouvernement et appelé de ses vœux une étroite coopération avec les organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales. Les mesures concrètes en ce sens se font encore attendre mais, si les déclarations gouvernementales et la décentralisation se concrétisent, elles offriront un cadre plus propice que jamais au développement et à l'intensification des initiatives de réduction de la pauvreté.

8. La formation du nouveau gouvernement et la hiérarchisation de ses priorités, notamment l'accent mis sur la réduction de la pauvreté, sont de nouveaux éléments à prendre en compte dans la concertation en cours sur les programmes des Nations Unies, en particulier sur le cadre stratégique pour 2012-2015. La planification et l'élaboration de politiques gouvernementales n'en étant qu'à leurs balbutiements, il importe que la concertation avec les parties prenantes, notamment la société civile, se poursuive encore quelques mois.

III. Conformité avec les décisions du Conseil d'administration

9. La mission indépendante d'évaluation au Myanmar de 2011 s'est déroulée du 24 avril au 3 juin 2011. Les trois consultants étrangers qui la composaient ont étudié de près la conformité de la phase 4 de l'Initiative pour le développement humain avec le mandat donné par le Conseil d'administration, et les problèmes et contraintes qui entravent la mise en œuvre des projets. Leur rapport d'évaluation peut être consulté dans son intégralité sur le site Web du Conseil d'administration.

10. La mission d'évaluation a appliqué la méthode suivante : a) elle a examiné minutieusement la documentation relative aux projets encore inachevés de la phase 4 de l'Initiative, qui portent sur le développement local, le microfinancement, l'évaluation intégrée des conditions de vie des ménages et la lutte contre le VIH/sida; b) elle s'est rendue dans des villages de 9 des 60 cantons couverts par les projets, dans le delta de l'Ayeyarwady, l'État shan et l'État d'Arakan, notamment; c) elle a organisé des consultations systématiques avec les bénéficiaires au cours des visites sur le terrain; d) elle a tenu des réunions avec des représentants de délégations diplomatiques, d'organisations non gouvernementales internationales et nationales et d'organismes des Nations Unies.

11. La mission indépendante d'évaluation a conclu que le programme de l'Initiative pour le développement humain respectait les directives du Conseil d'administration. Elle estime néanmoins, comme par le passé, que le PNUD interprète le mandat de façon restrictive, ce qui n'est pas sans conséquences pour l'efficacité et la pérennité des activités menées dans le cadre de l'Initiative. Elle indique également dans son rapport que, s'il devait persister dans cette interprétation, le PNUD risquerait de manquer de précieuses occasions de peser sur les transformations du pays et son efficacité pourrait s'en ressentir à l'avenir.

IV. Évaluation de la phase 4 de l'Initiative pour le développement humain : conclusions et recommandations formulées à l'issue de l'évaluation indépendante de 2011

12. La mission indépendante d'évaluation a constaté que le PNUD avait fait des efforts considérables pour régler un certain nombre de problèmes soulevés par la précédente mission, en 2010, et notamment qu'il s'était attaché à mieux coordonner les deux principaux projets de développement local et à renforcer la complémentarité des activités. Elle a relevé qu'il fallait maintenant envisager la possibilité de fusionner les deux projets. Un tel regroupement permettrait, tout en facilitant la gestion, d'incorporer les points forts de divers aspects des projets dans le nouveau cadre de programme. Concernant le suivi et l'évaluation, la mission a également observé que les rapports avaient été nettement moins nombreux au niveau des cantons et qu'ils avaient gagné en concision et en clarté. Dans l'ensemble, elle a constaté que les projets de développement local fournissaient aux populations pauvres et défavorisées l'aide dont elles avaient besoin, grâce à des initiatives axées sur les moyens de subsistance, l'accès au crédit, l'amélioration des compétences et la consolidation du capital social.

13. La mission a également indiqué dans son rapport que le projet de microfinancement demeurait très efficace et respectait les normes internationales en matière de crédit et de micro-assurance pour les populations pauvres et vulnérables. Sans cette assistance, celles-ci ne seraient pas en mesure de gagner leur vie et de satisfaire leurs besoins de consommation; elles seraient par ailleurs moins aptes à absorber les chocs en temps de crise. Concernant le microfinancement, il est également conseillé dans le rapport de faire le point sur le niveau de saturation dans certains villages et de s'interroger sur la nécessité de proposer de nouveaux produits pour répondre aux besoins des personnes pauvres en matière de crédit. Il est aussi recommandé d'examiner, avec le Gouvernement, le futur cadre réglementaire de la microfinance dans le pays et la possibilité d'étendre les projets à d'autres régions.

14. À l'occasion du début, en juin 2011, de la seconde enquête relative à l'évaluation intégrée des conditions de vie des ménages, la mission a recommandé que le bureau de pays mette au point une méthode d'analyse et d'exploitation systématiques des données issues de l'enquête à des fins de planification et de programmation.

15. S'agissant de l'aide apportée par l'Initiative aux associations locales, il est suggéré de mettre à profit la dynamique enclenchée pour inciter celles-ci à se lancer dans des activités de développement villageois plus ambitieuses. Il est également recommandé que le PNUD fasse une étude des incidences et de l'efficacité des initiatives sous l'angle de la réponse apportée aux besoins des « plus pauvres des pauvres » et des personnes handicapées.

16. Il est signalé dans le rapport que le projet relatif au VIH/sida a connu des améliorations grâce au modèle des groupes d'entraide mis en place pour aider les personnes vivant avec le VIH à subvenir à leurs besoins. En revanche, l'intégration de ce projet avec les projets de développement local n'a pas aussi bien fonctionné : il conviendrait donc d'établir davantage de passerelles, surtout dans le cadre des campagnes de sensibilisation et d'éducation des populations locales et de l'aide axée sur les moyens de subsistance.

17. D'après le rapport, les projets individuels, qui s'appuient sur des dispositifs de soutien dont les membres et les destinataires sont presque exclusivement des femmes, contribuent fortement à améliorer la situation des femmes du point de vue des inégalités et de la vulnérabilité. Il n'en reste pas moins que la façon dont la stratégie et le plan d'action de l'Initiative en matière d'égalité entre les hommes et les femmes ont été mis en œuvre a, dans une certaine mesure, manqué de cohérence.

18. Des efforts considérables ont été faits dans le cadre de l'Initiative pour mettre en place des activités d'amélioration de l'environnement. Il est suggéré dans le rapport d'en analyser les effets de manière plus approfondie, notamment sur la plantation forestière, la préservation des forêts naturelles et les activités agroforestières. Pour l'Initiative, la réduction des risques de catastrophe est un nouveau domaine d'activité important, qui prend tout son sens après les réactions d'urgence aux cyclones Nargis et Giri. Il est précisé dans le rapport qu'il importe de mettre les groupes de villages en relation avec les structures d'appui établies au niveau des cantons et ensuite avec celles qui sont chargées de la réduction des risques de catastrophe au niveau des districts.

19. Malgré la forte détermination à renforcer le système de gestion axée sur les résultats constatée dans le rapport, il est recommandé que les principaux responsables des projets reçoivent une formation supplémentaire sur l'utilisation des indicateurs de résultat dans le cadre de la planification, de la gestion et de l'établissement de rapports.

V. Proposition de prolongation d'un an de la phase 4 de l'Initiative pour le développement humain

20. En application de la décision 2010/30 du Conseil d'administration, le PNUD a procédé à un examen approfondi des recommandations figurant dans le rapport de la mission indépendante d'évaluation de 2010, notamment des mesures proposées pour accroître l'efficacité et la pérennité des activités du programme. Il a discerné un certain nombre d'ajustements qui pourraient être apportés à son programme dans le cadre des activités de programme qu'il mènera à partir de 2012. Comme indiqué plus haut, le Gouvernement vient d'annoncer ses premières priorités politiques, dont plusieurs sont en rapport direct avec le mandat du PNUD dans le pays.

21. Toujours en application de la même décision, le bureau de pays s'est attelé à l'élaboration du nouveau programme en tenant compte des recommandations faites par les missions d'évaluation de 2010 et de 2011. Cependant, du fait du changement de gouvernement récent et de la concertation en cours avec les parties prenantes sur l'assistance qu'il prêtera au Myanmar pendant la prochaine période de programme, le PNUD demande que la phase 4 actuelle soit prolongée d'un an, jusqu'à la fin de l'année 2012. Ainsi, il pourra veiller à ce que les recommandations susmentionnées soient pleinement analysées et prises en compte, et achever de consulter tous les partenaires de développement sur l'élaboration du nouveau programme.

VI. Financement

22. Par sa décision 2009/24, le Conseil d'administration a autorisé l'Administratrice, pour la période 2008-2011, à allouer un montant estimatif de 38,9 millions de dollars au titre des ressources ordinaires et à mobiliser 65 millions de dollars au titre des autres ressources. Pour la période 2008-2012, le montant estimatif révisé des ressources ordinaires (« de base ») nécessaires est de 55,9 millions de dollars et celui des autres ressources (« autres »), de 85 millions de dollars.
