



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

Distr. générale
15 novembre 2010
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2011

31 janvier-3 février 2011, New York

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

**Évaluation de la contribution du PNUD
à la prévention des catastrophes
et aux efforts de relèvement**

Résumé

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Résultats	3
III. Conclusions	6
IV. Recommandations	8



I. Introduction

1. L'évaluation de la contribution du PNUD à la prévention des catastrophes et aux efforts de relèvement faisait partie du programme de travail du Bureau de l'évaluation pour 2009-2010.

2. L'évaluation prend pour point de départ les grandes tendances et les conséquences des catastrophes naturelles : le nombre de catastrophes a augmenté ces 10 dernières années et leurs fréquence et échelle posent des problèmes d'ordre économique et humanitaire. Les catastrophes naturelles ont un effet disproportionné sur les pauvres dans les pays en développement, et les risques connexes sont étroitement liés à la pauvreté. Dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire et dont la gouvernance laisse à désirer, les catastrophes peuvent exacerber la pauvreté et les inégalités et annuler les acquis du développement. Les pertes résultant de catastrophes provoquées par des phénomènes naturels menacent la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans de nombreux pays.

3. Outre les effets à court terme, telles les pertes économiques directes, les catastrophes compromettent la sécurité et le développement humain à long terme. De toute évidence, les répercussions des catastrophes sur les économies nationales nuisent aux investissements sociaux, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation, et aux investissements générateurs d'emplois et de revenus. La réduction des risques de catastrophe et le développement humain durable sont donc des buts complémentaires.

4. La réduction des risques de catastrophe est particulièrement importante pour les populations très vulnérables, notamment celles qui vivent dans des régions sujettes aux catastrophes, pour les petits États insulaires en développement et les sociétés affaiblies par un conflit armé. Compte tenu des répercussions désastreuses qu'ont les catastrophes sur le développement humain et la croissance économique, il apparaît nécessaire d'intégrer la gestion des risques dans la planification du développement. De même, l'adoption de méthodes plus globales pendant la période de relèvement et de reconstruction pourrait réduire les risques futurs.

5. La présente évaluation porte sur la contribution que le PNUD a apportée au renforcement des capacités nationales en matière de gestion des risques de catastrophe et de relèvement depuis 2000. Elle détermine dans quelle mesure l'action du PNUD correspond aux priorités nationales et à sa mission; ses activités contribuent au développement; les dispositions institutionnelles et les arrangements en matière de programmation sont efficaces; et les bienfaits obtenus sont durables. L'évaluation donne des indications dont le PNUD pourra tenir compte dans les travaux qu'il mènera en vue de réduire la vulnérabilité aux catastrophes naturelles dans le cadre du soutien à la gestion de l'environnement et à l'adaptation au changement climatique. Elle analyse les politiques, stratégies et programmes mis en œuvre par le PNUD aux niveaux mondial, régional et national, l'exécution des projets y afférents et la coopération en matière de prévention et de relèvement avec les autres organismes des Nations Unies, les organisations internationales et les donateurs. Elle apprécie la contribution potentielle du PNUD en s'appuyant sur les expériences passées et sur les prévisions.

6. L'évaluation repose sur les objectifs énoncés dans les premier et deuxième plans de financement pluriannuels (2000-2003 et 2004-2007), le plan stratégique en vigueur (2008-2013) et la vision stratégique du PNUD sur l'assistance aux pays

touchés par une crise. Les programmes-cadres portaient sur trois grands domaines de soutien en matière de gestion des risques de catastrophe : a) le renforcement des capacités nationales en matière de prévention des catastrophes et de réduction des risques et l'atténuation de la vulnérabilité aux phénomènes à venir; b) l'appui aux interventions et aux efforts de relèvement; c) l'application des principes du PNUD en matière d'égalité des sexes et de coopération Sud-Sud dans les programmes qu'il met en œuvre. En 2008, le PNUD a arrêté un programme en huit points en faveur de l'autonomisation des femmes et de l'égalité des sexes dans le cadre des efforts de prévention des crises et de relèvement. Ce programme commande que 15 % des fonds alloués aux activités liées aux crises soient affectés aux interventions promouvant l'égalité des sexes.

7. L'évaluation se fonde sur des études de cas réalisées dans neuf pays (Colombie, Fidji, Inde, Indonésie, Madagascar, Maldives, Mexique, Mozambique et Myanmar) par des consultants nationaux et internationaux. Ces études ont été complétées par une méta-analyse des évaluations des résultats des activités de développement et autres évaluations exécutées sous la responsabilité des bureaux de pays du PNUD; des entretiens téléphoniques dans 15 autres pays; et des entretiens approfondis au siège du PNUD et dans les centres régionaux de services et avec les principales organisations partenaires.

8. Aux fins de l'évaluation, les conventions internationales et les accords multilatéraux élaborés au cours des 10 dernières années s'inscrivent dans le cadre stratégique. On notera la création de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes et du Comité permanent interorganisations ainsi que l'adoption du Cadre d'action de Hyogo (2005) et du Plan d'action de Bali (2007). Les objectifs du Millénaire pour le développement insistent également sur la place à accorder à la réduction et à l'atténuation des catastrophes dans les activités de développement. Il est clairement ressorti des négociations ayant précédé l'adoption du Plan d'action de Bali que les questions de vulnérabilité et de réduction des risques de catastrophe étaient essentielles à l'adaptation au changement climatique.

9. L'évaluation porte sur l'appui technique que le PNUD apporte en matière de prévention des catastrophes et de relèvement et sur ses activités d'organisation, notamment l'aide aux coordonnateurs résidents des Nations Unies et les interventions menées à la demande de certains pays en matière de coordination de l'appui international au début de la période de relèvement après une catastrophe naturelle.

II. Résultats

10. Le PNUD a aidé certains pays à formuler des politiques de gestion des catastrophes, mais il reste beaucoup à faire pour faire une place à la réduction des risques de catastrophe dans la planification du développement.

11. Le PNUD s'efforce à la fois d'établir une programmation multisectorielle dans les principaux domaines de développement, d'être très présent au niveau des pays et de mobiliser des compétences techniques. Il a contribué à l'élaboration de politiques et à l'instauration de conditions favorables à la création d'organismes de gestion des catastrophes dans plus de 30 pays. C'est l'une des raisons pour lesquelles les gouvernements participent de plus en plus aux débats internationaux et régionaux, et la coopération concernant la gestion des risques de catastrophe et le changement

climatique s'est renforcée ces 10 dernières années, et ce, en particulier dans les pays fortement touchés par ces phénomènes.

12. Il ressort de plusieurs études de cas qu'il faudrait harmoniser davantage les fonctions et les responsabilités des organismes chargés de la gestion des risques de catastrophe. La plupart des pays se sont également employés à donner des moyens d'action aux autorités locales pour qu'elles contribuent davantage à la gestion des risques.

13. Pour réduire les risques de catastrophe, il faut assurer une planification à long terme et déployer des efforts soutenus au niveau national. Le PNUD a eu beaucoup de difficulté à aider les pays à faire une place à la réduction des risques de catastrophe dans la planification du développement.

14. Dans certains pays, la réduction des risques de catastrophe est davantage liée à d'autres priorités du PNUD, comme la lutte contre la pauvreté, la bonne gouvernance et l'adaptation au changement climatique. Dans de nombreux autres pays, ce lien n'a pas été suffisamment marqué.

15. Au Mexique, la prise en compte de la réduction des risques de catastrophe dans les programmes de développement local a largement contribué à maintenir les investissements consacrés au développement à l'échelle locale. Il apparaît clairement que le Bangladesh a essayé de renforcer les capacités locales de gestion des risques de catastrophe. Le Honduras voit, lui, dans la réduction des risques un problème de gouvernance. Mais dans bien des cas, les programmes de pays n'ont pas expressément établi de liens entre la prévention des catastrophes et les autres programmes de développement.

16. Ces trois dernières années, le nombre d'initiatives visant à faire face au changement climatique dans le cadre des activités de développement a augmenté, en grande partie grâce aux programmes du PNUD en faveur de l'environnement. Bien que de nombreux objectifs de réduction des risques aient un lien avec les objectifs relatifs au changement climatique, l'évaluation indique que les programmes dans ce domaine sont insuffisamment intégrés, sauf aux Maldives, où le lien entre la réduction des risques et l'adaptation au changement climatique est bien établi. Les accords conclus récemment entre les bureaux du PNUD chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques pour définir la nature des liens de coopération concernant l'adaptation au changement climatique permettraient peut-être de renforcer la coordination.

17. Alors que les initiatives de préparation des collectivités peuvent renforcer les capacités locales, elles sont généralement limitées par l'institutionnalisation inadéquate des processus de programmation et des résultats obtenus.

18. Les activités menées au niveau local en faveur de la préparation aux catastrophes et de la réduction des risques comprennent environ 54 % des interventions du PNUD en matière de réduction des risques de catastrophe et ont été exécutées dans 27 pays. Certains programmes ont produit d'importants effets. En Inde et au Mexique par exemple, ils ont démontré l'importance et l'avantage qu'il y a à ce que les collectivités se préparent en prévision des catastrophes. Le plus souvent toutefois, les programmes locaux n'ont pas eu d'effets sur les politiques et programmes nationaux. Le PNUD a eu des difficultés à créer des relations de coopération entre les autorités locales, au niveau des États et au niveau national.

19. Le PNUD a favorisé la participation des femmes aux initiatives menées par les collectivités en faveur du relèvement et de la prévention des catastrophes, mais l'application des politiques d'égalité des sexes est en demi-teinte. La réalisation des objectifs arrêtés en matière de direction et de financement requiert des efforts plus importants.

20. Le PNUD a pris d'importantes mesures pour renforcer l'égalité des sexes dans les programmes de lutte contre les crises et accordé une attention particulière aux besoins des femmes. Cependant, les politiques concernées n'ont pas été appliquées de manière systématique. Le programme en huit points et l'obligation d'allouer 15 % du budget aux programmes de lutte contre les crises sont deux mesures importantes et inédites que le PNUD a adoptées pour traiter les problèmes d'inégalité des sexes. Si certains éléments donnent à penser que ces mesures sont de plus en plus acceptées, les efforts visant à faire une place à ces questions dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de prévention des catastrophes et de relèvement sont modestes.

21. Le PNUD a associé des femmes, en particulier celles issues de groupes autochtones et vulnérables, à l'exécution de projets et programmes communautaires. Ces initiatives ont toutefois rencontré un succès limité pour ce qui est de l'élaboration d'une approche plus cohérente de la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans la programmation des politiques et de l'action des pouvoirs publics.

22. Le PNUD donne souvent une définition étroite de la réalisation des objectifs liés à la prise en compte de la problématique hommes-femmes. En effet, il suffit pour cela que les femmes aient été associées aux interventions menées par les collectivités, sans qu'il soit tenu compte des possibilités qui leur ont été offertes d'occuper des postes de direction et de la mesure dans laquelle leurs perspectives et ambitions ont été prises en considération.

23. L'appui apporté par le PNUD en matière de relèvement n'est pas suffisamment ciblé et n'a pas été utilisé efficacement de façon à renforcer la prise en main et les capacités nationales.

24. Le PNUD joue de multiples rôles après les catastrophes : il appuie les activités de subsistance menées à court terme sur le plan local et la construction d'abris, contribue à coordonner l'aide des Nations Unies et apporte un soutien à long terme afin de renforcer les systèmes administratifs et les capacités des pouvoirs publics. Il ressort des études de cas que les partenaires intervenant en faveur du relèvement ne savent pas précisément quels sont les différents rôles du PNUD et qu'ils doutent parfois que celui-ci puisse s'acquitter des tâches qui lui sont assignées.

25. Les activités de subsistance au niveau local et de construction d'abris ont souvent produit les résultats escomptés. Cependant, il convient d'examiner si l'intervention du PNUD est utile si l'on sait que de nombreux autres acteurs fournissent ce type d'appui, notamment les organisations non gouvernementales et les associations communautaires.

26. Le PNUD a eu des difficultés à faire face aux problèmes de relèvement à long terme, comme la consolidation des procédures et des systèmes administratifs et les capacités de coordination des pouvoirs publics. Il ne s'est guère intéressé à l'appui à la coordination, aux questions techniques (comme l'aménagement du territoire, les

réglementations concernant les zones côtières, les politiques de logement) et aux causes de vulnérabilité des groupes à haut risque.

27. Le PNUD a fait des avancées pour ce qui est de l'appui à la coordination du groupe de relèvement rapide. Toutefois, des problèmes subsistent s'agissant de faire comprendre la nécessité d'adopter ce type d'approche, de faciliter une plus large coordination et de favoriser la prise en main nationale des activités.

28. Le PNUD a fait une très large place à l'appui à la coordination du groupe de relèvement rapide. Si le Programme présente l'avantage de faire une place aux questions de développement dans les processus de relèvement rapide, son action est restée insuffisante pour tirer parti à différents niveaux des partenariats qu'il avait établis avec les gouvernements et pour que les pouvoirs publics prennent davantage en main la coordination des activités de relèvement rapide.

29. Dans certains cas, les autorités nationales ont hésité à appliquer l'approche recommandée, laquelle n'est pas nécessairement acceptable pour tous les gouvernements ou autres intervenants humanitaires (comme en Amérique latine ou ailleurs); aussi faudrait-il en faire une utilisation plus nuancée.

30. Certains éléments donnent à penser que les organisations non gouvernementales nationales et locales n'ont pas été associées comme il se devait à la coordination du groupe de relèvement rapide. L'évaluation note également que les relations de coopération avec les partenaires de développement vis-à-vis des partenaires humanitaires étaient limitées. L'amélioration de la communication entre le PNUD et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires s'est révélée essentielle pour la coordination du groupe de relèvement rapide.

31. La complexité de la gestion des programmes et des procédures administratives limite l'efficacité de la programmation.

32. La complexité et la rigidité des procédures limitent l'efficacité et les résultats des programmes. La gestion des programmes est entravée par des objectifs trop ambitieux, des programmes aux délais de réalisation serrés, des délais d'exécution de tâches complexes impossibles à tenir, un manque de synergie entre les différents domaines de programme et des systèmes d'information et de suivi qui laissent à désirer.

33. Si la qualité, la transparence et le principe de responsabilité ne devraient jamais être compromis s'agissant de l'approbation d'achats et de projets, il faut s'efforcer plus activement de simplifier les procédures administratives du PNUD aux fins de leur mise en œuvre pendant les crises. Les nouvelles procédures accélérées récemment adoptées vont dans ce sens. Bien que la phase pilote ne fasse que commencer, certains directeurs de bureaux de pays considèrent que ces mesures ne sont pas suffisantes pour accélérer la mise en œuvre en cas de crise.

III. Conclusions

Conclusion 1 : les priorités stratégiques du PNUD font apparaître un lien entre la réduction de la pauvreté, le développement durable et la réduction des risques de catastrophe, mais ces stratégies ne sont pas appliquées de manière systématique.

34. Dans son plan stratégique, le PNUD souligne que la réduction des risques de catastrophe est essentielle pour réduire la pauvreté et la vulnérabilité et réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement et que les catastrophes touchent les groupes les plus pauvres de façon disproportionnée. De même, il établit des liens explicites entre la réduction des risques de catastrophe, la protection de l'environnement et l'adaptation. Malgré cela, la mise en œuvre a été entravée par l'absence de cadres opérationnels permettant d'intégrer les questions intersectorielles dans les domaines de programme du PNUD, tant pour ce qui est de la planification que de l'exécution.

35. L'ampleur des récentes catastrophes a porté au premier plan la question de l'adaptation au changement climatique, ce qui a eu des répercussions directes sur la programmation du PNUD. Puisqu'il appuie les autorités nationales avant et après les catastrophes et que de solides mécanismes d'appui aux pays en matière de protection de l'environnement sont en place pour lutter contre le changement climatique, le PNUD est dans une situation privilégiée pour aider les pays à élaborer des stratégies d'adaptation efficaces.

36. Les catastrophes à évolution lente, comme les sécheresses, sont prises en compte dans les activités d'appui à la protection de l'environnement et à la réduction de la pauvreté, et non dans celles de gestion des risques de catastrophe. Sachant que les répercussions du changement climatique risquent d'estomper la distinction entre les catastrophes à évolution lente et celles à évolution rapide, il est essentiel d'adopter des mesures visant à améliorer la coordination entre les domaines de programme.

Conclusion 2 : il est primordial que les pays prennent en main les stratégies de réduction des risques de catastrophe aux fins de la réalisation des objectifs du PNUD en matière de réduction de la pauvreté et de développement durable.

37. Le PNUD peut jouer un rôle plus important dans les partenariats nationaux et internationaux, car il est très présent au niveau des pays, il entretient des relations solides avec les autorités nationales, il est neutre et il apporte un appui notable dans d'importants domaines de développement. Il n'a toutefois pas exploité au mieux ces atouts qui lui auraient permis de jouer un rôle de premier plan dans les activités de relèvement et de réduction des risques de catastrophe. Il n'a pas toujours réussi à exploiter ses points forts au niveau national, en particulier s'agissant de l'appui au développement.

38. Le PNUD a établi de solides partenariats avec les administrations locales et les collectivités, mais n'en a pas tiré parti pour donner des éléments d'information permettant de définir des processus et stratégies au niveau national. Le fait que le PNUD intervient souvent a posteriori et qu'il ne dispose pas de stratégies clairement définies de recherche de partenariats a limité sa contribution.

39. Si le PNUD a accompli des progrès pour ce qui est de l'appui à la coordination du groupe de relèvement rapide, son rôle au niveau national a été limité, car il a été difficile de faire comprendre la nécessité de cette approche, de faciliter une plus large coordination et de favoriser la prise en main nationale des activités. Le rapprochement des interventions humanitaires et des processus de développement a souvent été entravé par le fait que le rôle de chef de file du groupe est considéré comme limité et par la dynamique interorganisations. Le relèvement rapide, en tant qu'activité et que notion, doit être davantage débattu avec les parties prenantes au

niveau des pays et avec d'autres organismes des Nations Unies. Il est manifeste que la disponibilité de ressources humaines et financières et d'un appui technique a participé des bons résultats obtenus quant à la coordination du groupe de relèvement rapide.

40. Conclusion 3 : les activités de relèvement à court terme que le PNUD a menées au niveau microéconomique ont été relativement fructueuses, mais elles compromettent l'attention qu'il accordera à long terme à la réduction des risques et au développement.

41. Pour mener à bien des interventions en cas de catastrophe et des activités de relèvement, il est généralement nécessaire d'allouer des ressources publiques considérables et de mettre en place des systèmes transparents. Bien souvent, le PNUD n'a pas convenablement arrêté ses priorités de sorte que les pays puissent assurer des opérations de relèvement plus efficaces et durables. C'est le cas pour la plupart des interventions en cas de catastrophe, car les pouvoirs publics et les donateurs privilégient alors les solutions à court terme et répondent aux besoins immédiats des populations touchées, notamment en matière de moyens de subsistance, de logement et d'infrastructure publique. Le PNUD a une marge de manœuvre suffisante pour élaborer des programmes de relèvement à long terme en fonction des besoins et priorités de chaque pays.

IV. Recommandations

Recommandation 1 : le PNUD devrait réaffirmer qu'il vise principalement, dans le cadre de la prévention des catastrophes et des efforts de relèvement, à aider les pays dans les domaines de développement, en particulier la réduction des risques et de la vulnérabilité.

42. Pour lutter contre la vulnérabilité économique et sociale, il est nécessaire de mettre en place une méthode de programmation plus complète; il faut notamment s'associer aux programmes menés en faveur de la réduction de la pauvreté, du développement durable et de la bonne gouvernance. Le PNUD devrait proposer un cadre opérationnel pour qu'il soit tenu compte de la question intersectorielle qu'est la réduction des risques de catastrophe dans les programmes de développement.

43. L'aide à la prévention ou à l'atténuation des catastrophes à évolution lente requiert une approche différente et de nouvelles stratégies. Il faudra resserrer la coordination avec les programmes de réduction de la pauvreté et de protection de l'environnement, et nouer de nouveaux partenariats avec d'autres organismes publics et parties prenantes.

Recommandation 2 : des décisions fermes doivent être prises pour mettre en œuvre les politiques du PNUD relatives à la problématique hommes-femmes et renforcer l'égalité des sexes dans la programmation en cas de crise.

44. Le PNUD devrait continuer à imposer l'affectation de fonds et améliorer les capacités aux fins de l'application systématique des politiques d'égalité des sexes dans la planification et l'exécution des programmes. Les bureaux régionaux devraient intervenir plus activement dans la mise en œuvre du programme en huit points et l'allocation de fonds.

45. Le PNUD devrait contribuer plus largement aux débats d'orientation sur la problématique hommes-femmes et l'allocation de ressources publiques au niveau national. Il faut apporter un soutien plus systématique dans le cadre des évaluations concernant la vulnérabilité et les risques liés à la problématique hommes-femmes, et faire une place à ces questions dans les politiques nationales de réduction de la pauvreté et de réduction des risques de catastrophe.

Recommandation 3 : la stratégie du PNUD en faveur de la réduction des risques de catastrophe devrait être révisée de sorte qu'elle porte plus directement sur l'adaptation au changement climatique.

46. Le PNUD devrait mettre au point une stratégie uniforme au niveau des pays pour appuyer les pouvoirs publics dans les efforts qu'ils déploient afin d'associer les activités d'adaptation au changement climatique et celles de réduction des risques de catastrophe. Il devrait exploiter ses atouts dans les deux domaines pour améliorer l'accès aux ressources disponibles.

Recommandation 4 : le PNUD devrait réduire au minimum les activités de relèvement menées à court terme au niveau microéconomique lorsqu'elles ne contribuent pas au renforcement des capacités, des politiques et de la pratique nationales. Il devrait orienter ses activités d'appui vers le renforcement des capacités nationales en faveur de la réduction des risques de catastrophe et du relèvement durable à long terme.

47. Pendant la phase de relèvement rapide, le PNUD devrait assurer la coordination des activités et appuyer le renforcement des capacités à long terme. Il devrait en particulier consolider les mécanismes de gouvernance pour qu'il soit tenu compte de la réduction des risques dans la planification du développement. Dans le cadre de la coordination des activités du groupe de relèvement rapide, il faudrait non seulement mener des interventions à court terme, mais également associer plus étroitement les partenaires de développement et renforcer la prise en main nationale.

Recommandation 5 : le PNUD devrait améliorer les procédures administratives qui nuisent à l'efficacité de la programmation en cas de catastrophe naturelle.

48. Les procédures administratives et de programmation devraient non seulement veiller à ce que les responsables soient tenus de rendre des comptes, mais également permettre aux bureaux de pays de mener plus rapidement des interventions bien conçues. Le PNUD devrait continuer d'affiner ses procédures administratives pour que les achats puissent être effectués plus rapidement, que le personnel puisse être recruté et qu'une certaine marge de manœuvre soit ménagée en matière de financement pendant les crises.