

Prévention des crises et relèvement : la sécurité face aux crises

IL EST RECONNU de plus en plus largement que les conflits et les catastrophes naturelles opposent des obstacles majeurs au développement humain et à la réalisation des OMD. Au seuil d'une ère nouvelle marquée par de multiples incertitudes, il devient de plus en plus important de renforcer les capacités nationales en matière de prévention et de gestion des crises. Le PNUD, toujours soucieux d'assurer une appropriation nationale des initiatives de renforcement des capacités, a un rôle central à jouer pour aider les pays à prévenir les crises, à en atténuer les effets et à promouvoir le relèvement. La demande d'appuis en faveur de la prévention des crises et du relèvement n'a fait que croître en 2008, tout particulièrement pour la réduction des risques de catastrophes, et le PNUD est intervenu dans ce domaine dans 83 pays en développement. Il a concentré son action sur la réduction des risques, l'aide à la gouvernance en phase de post-crise et la reconstruction des fondations du développement dans les communautés affectées.

Le rétablissement de la sécurité au niveau des communautés, la restauration de la cohésion sociale et la promotion de la réconciliation sont essentiels pour assurer un relèvement durable au lendemain des conflits violents. En 2008, le PNUD a soutenu un certain nombre de pays pour

favoriser la sécurité communautaire et la cohésion sociale post-conflits ; il a contribué notamment au renforcement des capacités locales d'action antimines, à la réduction de la disponibilité des armes légères et de l'incidence de la violence armée, et au retour et à la réinsertion sociale des personnes et des groupes affectés par les conflits. Le Programme a appuyé l'interdiction des armes à sous-munitions et la Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement, ce qui a abouti à l'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions, dont 95 pays sont signataires.

En moyenne, le PNUD intervient chaque année dans une dizaine de situations de crise, lesquelles transforment radicalement son travail dans les pays, parfois pendant de longues années, car les populations touchées ont besoin d'appuis urgents pour refaire leur existence. Il joue un rôle directeur au sein du système des Nations Unies en matière de planification du relèvement précoce, processus qui se situe en parallèle aux interventions humanitaires. Concept relativement nouveau, le relèvement précoce assure la jonction, d'une importance vitale, entre les secours humanitaires et le relèvement à long terme ou, en d'autres termes, entre la dépendance et l'autosuffisance. Le PNUD est le principal coordonnateur du Groupe de travail thématique du Comité permanent interorganisations sur le relèvement accéléré, dont la mission est précisément d'assurer la transition vitale de l'apport des secours humanitaires au relèvement à long terme et à la reprise du développement.

Au niveau national, en 2008, le PNUD a fourni un appui au relèvement précoce dans 20 pays. L'un des principaux domaines d'application de cet appui était le renforcement de la gouvernance en phase de post-crise via l'accroissement des capacités gouvernementales au niveau national et local ; c'est ainsi qu'il a aidé les communautés à retrouver des moyens d'existence au **Belize**, en **Chine**, en **Géorgie**, en **République dominicaine** et au **Soudan**, qu'il a soutenu les processus de retour et de réinsertion en **Mauritanie**, en **Turquie** et à **Sri Lanka**, et qu'il a favorisé le rétablissement de l'état de droit et de la sécurité communautaire en **République centrafricaine** et au **Tchad**. Le PNUD a également élaboré en 2008 un nouveau programme mondial sur le renforcement de l'état de droit dans les pays en situation de conflit et de post-conflit qui accorde une place toute particulière à l'accès des femmes à la justice, au renforcement des institutions et à la justice transitionnelle.

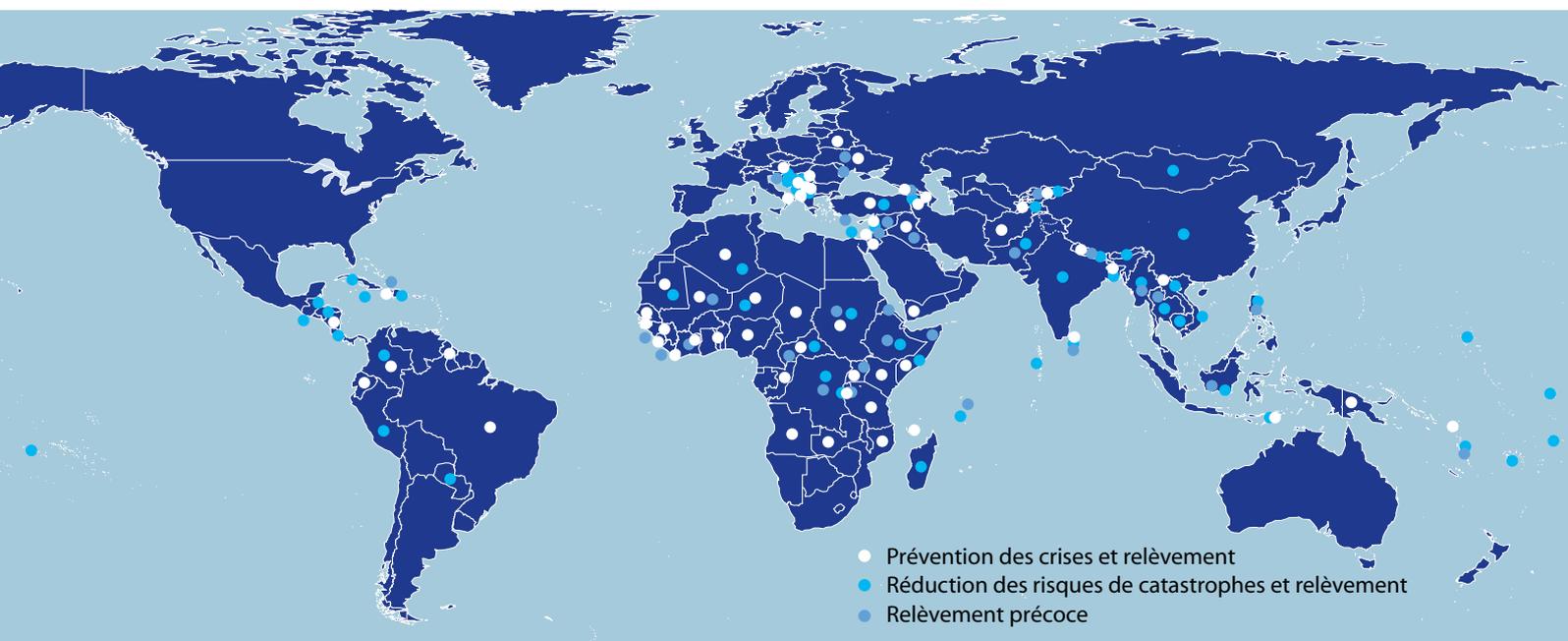
En 2008, dans le cadre de ses activités de relèvement des crises, le PNUD a formé en **Irak** des centaines de fonctionnaires et créé de milliers d'emplois de courte durée qui ont bénéficié indirectement à des millions d'Irakiens. Il a établi un programme de réconciliation comprenant des ateliers et parrainé des voyages d'études à l'intention des hommes d'affaires, du monde politique,



Grâce au soutien du Gouvernement du Japon, le PNUD a aidé le Gouvernement irakien à améliorer l'approvisionnement en électricité dans la région kurde.

LE PNUD APPUIE DES ACTIVITÉS DE PRÉVENTION DES CRISES ET DE RELÈVEMENT DANS DE NOMBREUX PAYS - 2006-2008

Le PNUD est intervenu face à XX catastrophes naturelles et situations de conflit, en faisant de l'égalité des sexes une priorité dans toutes ses interventions.



Les frontières et les noms indiqués et les désignations employées sur cette carte n'impliquent pas reconnaissance ni acception officielles de la part des Nations Unies. La ligne en pointillés représente approximativement la ligne de contrôle du Jammu-et-Cachemire dont ont convenu l'Inde et le Pakistan. Les parties ne sont pas encore parvenues à un accord sur le statut définitif du Jammu-et-Cachemire ; elle est indiquée sans préjudice de la question de souveraineté.

Source : Groupe de la cartographie des Nations Unies et PNUD

des ONG et des médias. Pour conforter l'état de droit, il a créé une base de données en ligne contenant toute la jurisprudence irakienne en vigueur depuis 1917 et a formé des juristes à son utilisation. En outre, le nouveau gouvernement ayant commencé à reprendre sa place sur la scène internationale et recherchant des prêts ainsi que des subventions, le PNUD a ouvert un bureau de facilitation du crédit, grâce auquel le pays s'est vu accorder très rapidement par le Japon un prêt de 140 millions de dollars pour l'achat d'équipement électrique.

Depuis 1985, le PNUD œuvre dans la bande de Gaza, où il a exécuté directement des projets d'une valeur totale de plus de 321 millions de dollars. À la suite immédiate de l'escalade de la violence survenue en décembre dernier, le **Programme d'assistance au peuple palestinien (PAPP)** du PNUD a intensifié ses activités à Gaza, zone d'instabilité constante ; il a commencé par des distributions d'aide alimentaire à plus de 30 000 Palestiniens en sus du déploiement de ses experts en relèvement précoce dans le cadre de son projet SURGE (voir page 36) pour contribuer aux évaluations des besoins de relèvement et de reconstruction. Par ailleurs, outre ces ripostes immédiates, le PNUD sait que le redressement économique est une composante clé de tout plan de relèvement post-crisis. En conséquence, il a commandité un sondage des ménages afin de déterminer les priorités des habitants de Gaza en matière de relèvement et il a conclu avec l'Autorité palestinienne un accord portant sur l'octroi de 50 millions de dollars pour apporter une aide en

numéraire aux populations affectées. Enfin, et c'est peut-être là la mesure la plus importante, vu la forte sujétion de l'économie de Gaza à l'agriculture, le PNUD a convenu de mettre en œuvre un projet de 270 millions de dollars pour indemniser les agriculteurs dont la propriété a subi des dégâts. Ce projet devait bénéficier dans sa phase initiale à quelque 8 000 ménages agricoles. Le PAPP coopère également avec l'administration locale des territoires palestiniens occupés depuis 2006 pour établir un système autonome à l'intention des familles pauvres durement touchées et dépendantes de l'aide humanitaire pour obtenir des revenus indépendants. Plus spécifiquement, en consultation avec la Banque islamique de développement et les ministères des affaires sociales, de la planification et du travail, le PNUD a aidé à identifier les familles nécessiteuses et à mettre en place un mécanisme de sécurité sociale par l'entremise duquel 189 ménages ont bénéficié d'allocations et de microprêts pour lancer leur propre entreprise autonome ; grâce à cette initiative, certaines familles ont pu accroître leurs revenus de 150 dollars par an.

Le PNUD considère d'une importance capitale la prise en considération des besoins et des expériences des femmes et des filles en période de crise et la promotion de l'autonomisation des femmes et de l'égalité des sexes dans tous les domaines de la prévention des crises et du relèvement. En conséquence, il soutient l'adoption et l'application de lois de protection du statut des femmes, s'attache à fournir à celles-ci une aide juridique, un accès

à la justice et encourage les réformes juridiques allant dans ce sens. Il promeut la participation et le leadership des femmes tant au niveau communautaire qu'au niveau institutionnel, insiste sur leur participation à tous les stades des processus de paix et de relèvement, et renforce leurs réseaux d'éducation.

En **République démocratique du Congo (RDC)**, le PNUD fournit actuellement son appui au gouvernement pour promouvoir l'état de droit et renforcer les capacités des OSC locales afin de mettre sur pied un réseau de 150 avocats et agents parajuridiques spécialisés dans le domaine de la violence sexospécifique. En outre, avec l'équipe de pays des Nations Unies, il œuvre auprès du gouvernement pour renforcer son rôle dans la prévention de la violence sexospécifique dans l'est du pays, traduire les auteurs des violations en justice, veiller à ce que les victimes reçoivent tous les traitements nécessaires et le dédommagement approprié, et établir les bases d'une réhabilitation des auteurs des faits en vue de la réconciliation et de la cohésion sociale. Au **Timor-Leste**, plus de 700 femmes ont participé au Programme d'emploi indépendant pour les femmes, parrainé par le PNUD, et ont bénéficié d'une formation professionnelle des plus utiles qui leur a permis de lancer leur propre entreprise et de contribuer ainsi au redressement économique et à l'amélioration de la situation pour le retour et la réinstallation des populations déplacées. Au **Kosovo**, l'initiative Sûreté et sécurité des femmes a renforcé la protection des femmes et des filles et plaidé en faveur d'une sûreté accrue pour elles. Cette initiative a eu pour effet d'amener le gouvernement ainsi que d'autres institutions à inscrire la lutte contre la traite des personnes au premier rang de leurs priorités et a abouti à l'adoption de la Loi nationale contre la violence familiale et de la Stratégie contre la violence familiale.

En raison des changements climatiques mondiaux qui imposent des contraintes particulièrement dures à des millions de personnes parmi les plus pauvres, la riposte aux catastrophes naturelles occupe une place croissante dans les programmes de prévention des crises et de relèvement du PNUD. Celui-ci est déterminé à renforcer son appui en faveur des pays sujets à des catastrophes dont les capacités actuelles de gestion et de réduction des risques sont insuffisantes. Il les aide à formuler des méthodes d'atténuation, notamment des systèmes d'alerte rapide ainsi que des codes de construction et des plans de développement local sensibles aux catastrophes.

En tant que principal organisme de coordination des efforts de relèvement déployés par les Nations Unies, le PNUD a œuvré avec la FAO, le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation internationale du Travail (OIT) dans le cadre du relèvement immédiat ainsi qu'à long terme au **Guatemala**, après les ravages étendus causés par l'ouragan Stan en 2005. Le Programme

conjoint de secours d'urgence post-Stan des Nations Unies a secondé les efforts déployés par le Gouvernement du Guatemala et des OSC locales pour identifier et concevoir de nouvelles communautés urbaines devant être implantées dans des « sites sûrs » après des études d'impact environnemental. En mars 2009, des centaines de familles s'étaient installées dans ces villes, toutes construites à partir de zéro, et des centaines d'autres avaient bâti de nouvelles maisons sur leur propre terrain. Au total, 2 179 familles ont pu emménager dans de nouveaux logements et bénéficier des services rétablis, tandis que 2 300 adultes affectés par la catastrophe ont réintégré le marché du travail après avoir été formés comme maçons, électriciens, forgerons et plombiers. D'ici la fin 2009, 11 communautés et 1 157 maisons de plus seront reconstruites. Par ailleurs, cette initiative a été étendue à des communautés non affectées, mais à risque, de quatre autres régions administratives du Guatemala. Enfin le type de logement résistant aux catastrophes construit grâce au programme, d'une surface d'habitation double de celle du logement de base, a été inclus en tant que modèle de « logement populaire digne » dans la Nouvelle loi sur le logement récemment adoptée dans le pays.

Au lendemain immédiat du séisme de mai 2008 en **Chine**, en collaboration avec le gouvernement, le PNUD a mobilisé des appuis pour les secours et les activités de relèvement, qui ont permis notamment de distribuer des matériels pour les sinistrés, tels que des tentes, des courtoises, des couvertures et des dispositifs d'éclairage d'urgence à 315 000 personnes. En outre, il a apporté son concours à des sessions modèles de planification participative sur la reconstruction dans 19 communautés, processus qui doit être reproduit dans 5 400 villages frappés par la catastrophe. Au **Myanmar**, le PNUD était le seul organisme des Nations Unies ayant des bureaux de terrain dans le delta de l'Irrawaddy avant le passage du cyclone Nargis, en mai 2008, qui a fait plus de 138 000 morts ou disparus et qui a bouleversé l'existence de 2,4 millions de personnes. Le PNUD a assuré la coordination avec les autorités gouvernementales et a œuvré en étroite coopération avec les organismes de secours tels que le PAM, l'Organisation internationale pour les migrations, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le HCR pour transporter et distribuer des articles de secours de première nécessité. Les équipes médicales du PNUD ont également dispensé des soins dans les villages du delta, où le cyclone avait fait, officiellement, près de 20 000 blessés. Vu le besoin d'une planification avancée pour le relèvement à long terme, le PNUD a lancé un programme stratégique de relèvement précoce dans 250 villages en parallèle aux activités de secours d'urgence. Ce programme a aujourd'hui atteint plus de 500 villages et il devrait en atteindre 750 d'ici la fin 2009. Le PNUD fournit toute une gamme d'appuis pour le rétablissement

des moyens d'existence et des organisations communautaires, la reconstruction de bâtiments et d'ouvrages d'infrastructure villageoise, ainsi que la réduction des risques de catastrophe et la préparation aux catastrophes au niveau des communautés et des municipalités.

En 2008, en réponse à des catastrophes naturelles récentes dans la province d'Aceh en **Indonésie**, où des accords de paix ont été conclus il y a trois ans, le PNUD a entrepris d'appliquer une stratégie globale réunissant trois programmes intégrés pour consolider la paix, réduire l'impact de futures catastrophes naturelles et jeter les fondations d'un redressement économique durable qui bénéficiera à tous les habitants de la région, sinistrés ou non. Dans le cadre du projet des Partenariats d'Aceh pour le développement économique, le PNUD a mené diverses activités avec le gouvernement provincial, notamment pour évaluer la demande potentielle d'exportation de café et de cacao, établir un Forum du café administré au niveau local en tant qu'organisme officiel du secteur pour la province, distribuer 37 600 outils agricoles et du matériel à des coopératives de caféiculture et à près de 12 000 producteurs, et appliquer un modèle novateur de chaîne logistique qui a abouti à des passations de commandes d'exportation substantielles, de quelque 10 millions de dollars. La pauvreté rurale recule dans la province et une composante clé de ce progrès est le rétablissement des activités agricoles à un niveau au moins égal à celui d'avant le tsunami.

Le PNUD n'ignore pas que l'échange de ressources, de technologies et de connaissances entre les pays en développement, à savoir la coopération Sud-Sud, a un rôle clé à jouer dans les efforts de développement, notamment dans la prévention des crises et le relèvement. En **Haïti**, il a œuvré avec le gouvernement pour appliquer un modèle de ramassage des déchets ayant fait ses preuves au **Brésil**. Le projet emploie 385 habitants d'un taudis de Port-au-Prince au ramassage de déchets solides puis à leur traitement pour en faire des briquettes combustibles. Les amoncellements d'ordures qui bloquaient les canaux



Le PNUD continue d'aider les communautés indonésiennes frappées par le tsunami de 2004. Ici, des travailleurs nettoient un étang de pisciculture.

de drainage et contribuaient à de graves inondations, ont ainsi été éliminés.

Afin d'améliorer la cohérence de leurs interventions dans les situations de crise et d'après-crise, les Nations Unies, le PNUD et la Banque mondiale ont convenu en 2008 de formaliser leur coopération dans ces situations et ont énoncé des directives concernant le travail avec les autorités nationales et les autres partenaires. Cet accord demande également à la Banque mondiale et aux organismes des Nations Unies d'améliorer les communications interorganisations, de renforcer la planification conjointe, d'accroître la collaboration en matière de financement et de rationaliser le transfert des ressources financières entre organisations.

Riposte à la crise au Mozambique

Les travaux du PNUD au **Mozambique** mettent en évidence l'attachement du Programme à une approche multilatérale, ainsi que sa capacité d'œuvrer avec les instances gouvernementales pour formuler des ripostes face aux multiples crises qui secouent actuellement le monde. Depuis 1976, le Mozambique a été frappé par au moins 45 grandes catastrophes naturelles, inondations, cyclones, sécheresses et séismes. En janvier 2008, alors qu'il se remettait encore des crues dévastatrices du début 2007, le pays a subi derechef une nouvelle série d'inondations causées par une forte pluviosité sur son territoire ainsi que par d'importantes précipitations persistantes dans les pays voisins.

Le coût humain de ces catastrophes est très élevé et leur impact économique très grave. C'est ainsi que les crues de 2000 ont réduit à moins de 2 % le taux de croissance du PIB qui dépassait jusqu'alors 10 %, les pertes directes et indirectes étant estimées à 488 millions de dollars. Pas moins de 25 % des habitants sont exposés à un risque élevé de mortalité du fait des aléas naturels et le Mozambique se classe au second rang des pays géographiquement exposés en Afrique. En coopération avec sept autres organismes des Nations Unies également présents sur le terrain, le PNUD participe à une initiative de réduction des risques de catastrophe et de préparation aux urgences au Mozambique, dans le cadre de la réforme « Unis dans l'action » des Nations Unies,



qui vise à harmoniser toutes les activités, politiques et approches de l'Organisation au niveau des pays. Le PNUD fournit des appuis techniques et financiers et fait figure de chef de file pour le plaidoyer en faveur d'une meilleure intégration des stratégies de réduction des risques de catastrophe dans la planification nationale et locale du développement. Il dirige également un groupe de travail des donateurs sur la réduction des risques de catastrophe et mène une étude sur les problèmes socio-anthropologiques à résoudre dans les processus de réinstallation après les inondations. En outre, avec l'Institut national de gestion des catastrophes, cette initiative a mis en place un système national d'information sur les risques en tant qu'aide à la décision pour les

responsables, a dressé une carte nationale indiquant les zones géographiques vulnérables du Mozambique et a établi un mécanisme permettant au pays de compiler et d'analyser systématiquement les pertes dues aux catastrophes. Le résultat le plus important et le plus tangible de l'initiative de réduction des risques a été sa contribution à une diminution considérable des décès dus aux catastrophes naturelles dans le pays : en 2008, les inondations et les cyclones ont fait 20 morts alors que sept ans auparavant, au cours d'une année ayant connu des catastrophes analogues, le nombre de victimes avait atteint 600.

En 2008, la hausse des prix alimentaires et énergétiques a déclenché des émeutes, ce qui a suscité des craintes pour la stabilité du pays. Le président Armando Guebuza a lancé un appel spécial à l'aide pour atténuer les effets de la crise alimentaire mondiale dans le pays. Le PNUD y a répondu en appuyant une action d'assistance technique rapide dans le cadre de laquelle il a fourni des matériels et des outils agricoles essentiels, notamment des tracteurs, du matériel d'irrigation et un moulin à riz, à des organisations de jeunes agriculteurs ainsi qu'à des exploitants des provinces australes frappées par la sécheresse. Déjà, les associations de jeunes ont préparé des centaines d'hectares de terres arables et, au moyen du matériel d'irrigation, ont augmenté la production de riz, de maïs et de choux d'environ 30 %, estime-t-on. À un niveau plus général, cette intervention a eu pour effet de renforcer ainsi que d'aligner les capacités du gouvernement et des OSC au niveau national, provincial et local en matière de planification de mise en œuvre et de suivi du développement socioéconomique, l'accent étant mis tout particulièrement sur l'accès des gens aux services commerciaux et financiers.



Un Centre d'opérations d'urgence mobile a été établi dans la province de Gaza pour coordonner les exercices de secours en préparation aux prochaines catastrophes naturelles au Mozambique.