



Programme des Nations Unies pour le développement

ÉTUDES DE CAS DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET RÉUSSIE

APPUI AU CHANGEMENT TRANSFORMATEUR

Programme des Nations Unies pour le développement Octobre 2011
Copyright © 2011 Programme des Nations Unies pour le développement 1 UN Plaza, New York, NY 10017, USA
Tous droits réservés. Il est interdit, sauf accord préalable de l'éditeur, de reproduire le présent ouvrage, de le stocker dans un système de recherche documentaire ou de le communiquer, sous quelque forme ou de quelque manière que ce soit, électronique, mécanique, par photocopie, enregistrement ou tout autre moyen.

Table des matières

AVANT-PROPOS	3
APPUI AU CHANGEMENT TRANSFORMATEUR	4
ÉTUDES DE CAS RELATIVES À DES CHANGEMENTS TRANSFORMATEURS	9
Microfinance en Mongolie	10
Répondre à l'épidémie de VIH en Éthiopie	13
Belle Bulgarie	17
Restaurer le bassin de la mer Noire et du Danube	20
Bangladesh: Réduction des risques de catastrophe au titre du développement	24
El Salvador: un des premiers exemples de consolidation de la paix	29
Gouvernance locale au Cambodge	32
LE PNUD ET LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN	35
THÈMES ET CONCLUSIONS COMMUNS	38



Avant-Propos



Le PNUD s'honore de soutenir des processus de développement national depuis plus de cinquante ans, et ce partout dans le monde. Il appuie ainsi les principes de la Charte des Nations Unies et les « peuples » de ses pays de programme. Son travail sert de catalyseur pour la réduction de la pauvreté, l'amélioration des conditions de vie et l'élargissement des choix, conformément au paradigme du développement humain et de la mission globale du PNUD, qui se met au service des peuples et des nations.

L'appropriation nationale des processus de développement est l'un des principes qui guide notre travail, de même que la conviction que les partenariats internationaux peuvent jouer un rôle précieux. Nous avons pour objectif d'appuyer des changements transformateurs qui améliorent réellement la vie des peuples. La

notion de développement humain, les valeurs définies dans la Déclaration du Millénaire et l'orientation axée sur les résultats des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et autres objectifs adoptés au niveau international, sont autant d'éléments qui façonnent nos contributions.

Le développement n'a rien de simple ni d'immédiat. C'est une entreprise complexe et de longue durée, qui représente une série de défis pour toutes les parties concernées. Tout au long de notre existence, nos partenaires et nous-mêmes avons remporté bien des succès mais aussi connu des désillusions. Nous en avons tiré de nombreuses leçons, que nous nous efforçons d'incorporer dans notre travail afin de mieux servir nos partenaires nationaux et d'obtenir des résultats.

L'objectif de la présente publication consiste à réfléchir en toute franchise à cette expérience. On y trouvera sept études de cas où une coopération au développement soutenue a permis aux pays de programme d'améliorer réellement la vie de leurs citoyens. On y lira aussi quelles leçons nous en avons tirées pour améliorer notre travail quotidien.

J'espère que les praticiens du développement trouveront ce document utile, eux qui s'efforcent de promouvoir un développement humain durable et d'amener à la réalisation des OMD.

Helen Clark

Administrateur du PNUD

Nous avons pour objectif d'appuyer des Changements transformateurs qui améliorent réellement la vie des peuples.

Appui au changement transformateur

Cela fait plus de 50 ans que le PNUD s'occupe de coopération au développement. Même si les modalités de ses projets et programmes ont évolué, son objectif ultime n'a jamais varié : aider les États Membres des Nations Unies à améliorer le niveau de vie de leurs citoyens et les opportunités qui s'offrent à eux (au service des peuples), tout en appuyant le renforcement des capacités nationales pour qu'ils puissent gérer leurs propres programmes de développement (au service des nations). Le PNUD n'est évidemment pas la seule agence de développement à poursuivre cet objectif, et il fait d'ailleurs partie intégrante du système onusien dans chaque pays, tout comme il œuvre aux côtés d'autres praticiens du développement bi- ou multilatéraux ou d'organisations non gouvernementales. Mais il est de ceux qui sont sur le terrain depuis très longtemps, et qui ont le mandat le plus large, le nombre le plus important de pays partenaires et la représentation nationale la plus fournie.

La coopération au développement est contestée une fois de plus, et le PNUD entame un processus de changement institutionnel. Le moment est donc venu de répertorier et documenter les cas de coopération réussie et durable qui ont contribué à des changements en profondeur au niveau national ou sous-régional. Les exemples présentés ici permettent de tirer des enseignements globaux pour une coopération au développement fructueuse, enseignements dont on pourra désormais s'inspirer pour la conception et la mise en œuvre de futurs programmes.

Définir le changement transformateur

On parle de changement transformateur lorsqu'on obtient des *résultats positifs* durables *en matière de développement* en institutionnalisant des politiques, programmes et projets dans le cadre de stratégies nationales. On y retrouve la notion de résultats institutionnellement pérennes, c'est-à-dire qui se reproduisent avec régularité pendant une longue période de temps. En est donc exclu tout impact transitoire ou de courte durée.

Les résultats positifs en matière de développement se traduisent par des améliorations réelles et permanentes dans la vie des individus, des ménages et des communautés. Celles-ci sont mesurées non

Pour pérenniser le Changement transformateur, il faut une appropriation et une implication nationales.



Un groupe de fillettes dans une garderie à Phnom Penh, Cambodge. © Teizo Taniguchi / PNUD

seulement en termes de produit national brut par habitant mais aussi par une série d'indicateurs comme ceux de l'Indice du développement humain ou des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), avec leurs cibles et indicateurs connexes. Elles comprennent des libertés et des facteurs habilitants qui occupent une place centrale dans la Déclaration du Millénaire mais ne sont pas repris dans les OMD (p. ex. droits de l'homme, gouvernance démocratique, processus participatifs et inclusifs).

Des partenariats qui soutiennent les processus nationaux pour arriver à un changement transformateur

Seuls les acteurs nationaux peuvent induire des transformations durables, et non les partenaires extérieurs, si bien intentionnés soient-ils. Cela dépend en général de la volonté politique des instances gouvernementales – nationales, régionales ou locales – qui ont le pouvoir de légiférer, d'élaborer des politiques et programmes et d'allouer les ressources financières et humaines nécessaires à leur mise en œuvre. Cependant, pour que de tels changements portent leurs fruits de façon durable, les parties prenantes issues tant du monde des affaires que de la société civile (dont les associations communautaires) doivent se sentir incluses.

On parle de Changement transformateur lorsqu'on obtient des résultats positifs durables en matière de développement en institutionnalisant des politiques, programmes et projets dans le cadre de stratégies nationales. On y retrouve la notion de résultats institutionnellement pérennes, c'est-à-dire qui se reproduisent avec régularité pendant une longue période de temps. En est donc exclu tout impact transitoire ou de courte durée.

Des organisations internationales comme le PNUD peuvent s'efforcer d'influencer et soutenir de tels processus, mais elles ne peuvent en assumer la direction. La principale contribution de ces partenaires externes doit dès lors prendre la forme d'un appui au renforcement des capacités nationales dans le cadre global de l'appropriation nationale du processus de développement. Lorsque de telles capacités existent déjà, l'appui externe peut être simplement d'ordre financier. Mais tel n'est pas le rôle du PNUD.

Dans chacune des histoires présentées ici, on retrouve en filigrane l'idée que les partenariats internationaux (que ce soit avec le PNUD, l'ONU en général ou d'autres acteurs internationaux) et le rôle qu'ils jouent en soutenant les processus de transformation nationaux ont une réelle valeur. Dans un tel contexte, peu importe qui fait quoi, parmi les agences internationales. Ce qui compte, c'est que les partenariats internationaux renforcent les processus nationaux au lieu de les saper ou de les dénaturer. Dans le fond, les cas présentés ici constituent des exemples de transformations économiques, sociales et politiques décidées et menées à bien par les pays eux-mêmes. Le PNUD s'enorqueillit d'avoir pu contribuer à de tels processus.

Identifier des exemples de changements transformateurs

Les études de cas reprises ici ont été choisies en fonction des critères suivants :

- Impact décisif. Pour qu'on puisse dire qu'elle a induit de réels changements, la coopération au développement doit avoir contribué à des améliorations importantes, soutenues et durables au niveau des politiques, des programmes et/ou des institutions. Il ne suffit pas de perpétuer des politiques et/ou un programme déjà en place. Il faut des améliorations quantifiables et permanentes dans la vie des populations, au niveau des ménages et/ou des communautés.
- **Développement humain, Déclaration du Millénaire et OMD.** Pour être efficaces, les changements doivent contribuer au développement humain tel qu'il est analysé dans les rapports mondiaux ou leurs multiples versions nationales et tel que le calcule l'Indice du développement humain. Ils doivent également contribuer à la réalisation de certains éléments de la Déclaration du Millénaire ou



En Inde, des représentantes élues utilisent les ressources locales pour dessiner des cartes sociales et autres outils de microplanification. © Sephi Bergerson / PNUD Inde

d'au moins un des OMD, y compris les cibles et indicateurs connexes. L'emphase doit être mise sur ceux qui sont marginalisés, exclus ou vulnérables.

- Impact national ou infranational. L'impact du développement doit être visible au minimum au niveau régional (c'est-à-dire infranational), sinon au niveau national. Le niveau régional peut être envisagé dans les grands pays comptant d'importantes variations régionales ou là où il existe une gouvernance régionale distincte. On peut aussi évaluer l'impact sur une série de pays, étant donné l'affinité naturelle du PNUD pour la coopération entre nations.
- Appropriation nationale et volonté politique. Le changement transformateur n'est possible qu'en présence d'une implication et d'un engagement nationaux importants. L'appropriation nationale n'est pas nécessairement synonyme d'appropriation gouvernementale, bien entendu, et elle peut aussi inclure des collectivités régionales ou locales, la société civile et le secteur privé. Mais c'est aux mesures prises par l'État au niveau des politiques et/ou des programmes (notamment en termes de législation et/ou d'allocations budgétaires, par exemple) que l'on pourra juger s'il y a bien eu appropriation nationale.

Pour qu'on puisse dire qu'elle a induit de réels changements, la COOPÉRATION au développement doit avoir contribué à des améliorations importantes, soutenues et durables au niveau des politiques, des programmes et/ou des institutions.

- Des résultats soutenus et durables en termes de développement. Des résultats significatifs en termes de développement doivent perdurer de façon tangible pendant un certain temps. C'est une façon importante de mesurer si les transformations se sont faites en profondeur. Elle incarne la notion de résultats *institutionnellement* durables, à distinguer de celle de développement durable (en termes d'environnement).
- Période de 10 à 20 ans. Étant donnée la nécessité de démontrer le caractère concret et pérenne des transformations, tout programme de développement fructueux soutenu par le PNUD a généralement une période de gestation de dix ans. Dans la plupart des cas, le PNUD aura fourni un soutien tout au long de cette période, mais pas toujours : une contribution au moment du lancement du projet peut servir de catalyseur, entraînant de bons résultats nationaux au fil du temps.
- Évaluation indépendante. Les bons résultats en termes de développement doivent être confirmés dans un rapport approuvé par le Bureau des évaluations du PNUD ou toute autre forme de validation indépendante et ne peuvent être remis en question par des études ou des observateurs externes sérieux.
- **Projet, programme ou ensemble d'interventions.** Les termes « projet » et « programme » sont interchangeables ici. Ils désignent tous deux un ensemble d'activités interdépendantes qui poursuivent globalement les mêmes objectifs et doivent constituer une part importante d'un ensemble plus large avec des objectifs supérieurs.
- **Approches transposables.** Les études de cas sélectionnées ici illustrent des leçons générales qui pourront être appliquées ailleurs. Des programmes réussis comprennent toujours des éléments qu'il est difficile sinon impossible de reproduire, mais un exemple de réussite unique n'a aucune utilité s'il ne peut être émulé.

Études de cas relatives à des changements transformateurs



Microfinance en Mongolie

Une nation en transition

Au cours des années 1990, la Mongolie est passée d'une économie planifiée à une économie de marché. En 2004, la part du PIB détenue par le secteur privé avait atteint 75 pour cent et depuis 2000, le taux de croissance annuel du PIB dépasse les 5 pour cent. Mais cette croissance n'a pas profité à tout le monde. Plus d'un tiers des Mongols vit sous le seuil de pauvreté, laquelle pose encore et toujours un vrai défi.

Pour aider sa population la plus désavantagée, le gouvernement mongol a lancé une initiative expérimentale de microfinance en 1997, avec l'appui du programme mondial du PNUD MicroStart. Son succès a dépassé toutes les attentes et le programme s'est rapidement développé à l'échelle nationale.

L'autonomisation par le biais de la microfinance

Au cours des années 1990, MicroStart – qui a été absorbé depuis par le Fonds d'équipement des Nations Unies administré par le PNUD – a fourni les capitaux initiaux à des programmes de microfinance, et plus particulièrement à ceux qui avaient le potentiel de devenir autosuffisants. Le PNUD, en partenariat avec le gouvernement mongol, plusieurs organisations non gouvernementales et une équipe de gestion locale, a lancé une initiative de microfinancement pionnière, dotée d'une subvention initiale d'un million de dollars US, qui ciblait ceux qui n'avaient pas bénéficié de l'évolution de la situation économique nationale. C'est sous l'égide des hauts responsables mongols que l'initiative a évolué pour devenir la première institution financière non bancaire du pays.

En 1999, la Mongolie a commencé à enregistrer des institutions financières non bancaires comme celles qui s'étaient créées sous le programme MicroStart. Les années suivantes ont vu la mise en place d'un cadre réglementant le microcrédit ainsi que d'un cadre d'orientation national. En 2002, le parlement mongol a adopté des lois donnant la priorité à la croissance économique inclusive, définissant les rôles et les responsabilités des institutions financières non bancaires et donnant un statut juridique aux coopératives d'épargne et de crédit. En 2001, un consortium réunissant de telles institutions est devenu la XacBank, une banque commerciale indépendante.

Ce nouveau secteur bancaire et financier a connu une croissance rapide et en 2005, on comptait 17 banques, 126 institutions financières non bancaires et 270 coopératives d'épargne et de crédit. L'expérience mongole illustre certains des écueils qu'un programme de microfinance peut rencontrer à ses débuts. Il s'est avéré difficile de réglementer les nouveau-venus au sein du secteur et de garantir un taux d'intérêt commercial qui reflète le risque plus élevé que représentent de tels prêts tout en permettant un large accès.

Plus d'un tiers des Mongols vit SOUS le Seuil de pauvreté, laquelle pose encore et toujours un vrai défi.



Une jeune femme apporte la dernière touche à une roue artisanale en Mongolie. © PNUD Mongolie

L'appui du PNUD a pris fin en 2001, mais l'élan national qui avait été donné a permis d'aller de l'avant, avec des ressources du secteur privé. La XacBank, qui était un des bénéficiaires du PNUD au départ, en est maintenant le partenaire d'exécution.

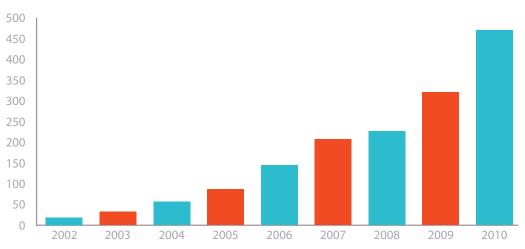
Des changements concrets pour un impact décisif

Il ne fait guère de doute que la microfinance a changé la vie d'un grand nombre d'individus, tant en créant des opportunités économiques qu'en mettant de nombreux Mongols à l'abri des incertitudes d'une économie de marché compétitive.

La XacBank a fait des progrès extraordinaires: elle est devenue autonome et répond désormais aux besoins de ses clients et à ceux du pays. En mai 2010, elle avait 93 930 prêts en cours, avec une clientèle d'une dynamique variété. La XacBank a élaboré des programmes ciblant les jeunes femmes, qui constituent la moitié de sa clientèle, et ce en partenariat avec la Women's World Bank. Elle continue d'offrir des prêts dans les régions rurales, ce qui représente un défi particulier dans ces zones ayant une densité de population très faible. Bien que 47 pour cent de la clientèle de la XacBank soit rurale, cela ne représente quand même que 10,1 pour cent de la population paysanne totale.

Plusieurs indicateurs de performance attestent de la croissance de la XacBank. Elle a multiplié ses avoirs par 26 entre 2002 et 2010, ses prêts par 43 et son épargne par 25. Pour une initiative lancée avec un million de dollars en 1998, elle a maintenant plus de 450 millions de dollars d'actifs.

TOTAL DES ACTIFS DE LA XACBANK, 2002-2010



Source: Rapport annuel de la XacBank 2010

Leçons apprises

Plusieurs leçons peuvent être tirées de l'expérience menée par la Mongolie dans le domaine de la microfinance :

- Leadership mongol: Dès le départ, le projet de microfinance s'est présenté sous forme d'un programme commun PNUD-gouvernement, avec l'appui de la Banque centrale de Mongolie. La principale caractéristique en a été un leadership mongol décidé et visionnaire, que le PNUD s'honore d'avoir soutenu avec un financement de départ et un unique conseiller international.
- Partenariats: L'initiative Mongolie/PNUD a attiré une série d'acteurs nationaux et internationaux, dont
 des organisations non gouvernementales. Non seulement le programme a eu accès à un large éventail
 de connaissances et d'expériences, mais il s'est assuré des alliés qui pourraient continuer le processus
 par la suite. Des partenariats étendus ont facilité l'appropriation tant nationale que gouvernementale.
- Analyse stratégique des opportunités: La décision de lancer MicroStart a découlé d'une évaluation correcte des besoins et opportunités en Mongolie au milieu et à la fin des années 1990. MicroStart était destiné à des groupes qui ne bénéficiaient pas directement de la forte croissance économique, et son action est devenue indispensable lors du ralentissement économique provoqué par la crise de 1997 en Asie de l'Est. Ce programme mondial, soutenu par le PNUD, a donné accès à des expériences comparables dans d'autres pays.
- Importance du calendrier: Lorsque la Mongolie a émergé de son carcan économique pour passer à une économie de marché, cela a créé des opportunités (et un état d'esprit national) que l'on retrouve difficilement dans des situations plus stables. À une époque de changements rapides, une initiative bien conçue avait de bonnes chances de se généraliser.
- **Un succès en amène un autre :** Le développement du microcrédit a bénéficié des progrès enregistrés dans d'autres secteurs de l'économie rurale mongole et vice-versa.
- Cas de force majeure extérieure: Il ne faut pas sous-estimer l'importance de facteurs extérieurs. La dissolution de l'Union soviétique a entraîné la libéralisation de l'économie mongole. La crise en Asie de l'Est a donné un élan au programme de microfinance et lancé le microcrédit dans le pays. Par contre, la crise économique et bancaire mondiale de 2007 a provoqué un pic de pauvreté rurale, avec une hausse du chômage et une nette diminution des revenus des ménages.

Répondre à l'épidémie de VIH en Éthiopie

La crise du VIH en Éthiopie

En Éthiopie, les premiers cas de VIH ont été recensés en 1986, après quoi la maladie s'est propagée rapidement. En 2009, quelque 1,1 millions d'Éthiopiens vivaient avec le virus, mais le pays ne disposait que de ressources et de capacités limitées pour combattre l'épidémie.

À la fin des années 1990, le gouvernement a lancé un important projet VIH s'appuyant sur le programme de perfectionnement des cadres et l'approche « Conversations communautaires » du PNUD. En 2008, la prévalence du VIH était en baisse et 53 pour cent de ceux qui en avaient besoin recevaient un traitement.

Faire participer les individus et les communautés

En tant que coparrainant d'ONUSIDA, le PNUD s'efforce d'aider les pays à répondre aux dimensions sociales et de développement du VIH. Il sait que des mesures relatives à la protection sociale, à l'égalité des sexes, aux droits de l'homme et à l'environnement peuvent contribuer à améliorer les résultats dans le domaine de la santé. C'est pourquoi il aide les pays à incorporer le VIH de façon prioritaire dans leurs processus de planification nationale, à renforcer la gouvernance et la coordination des ripostes au virus et à promouvoir les droits de l'homme et l'égalité des sexes.

Le PNUD a lancé deux méthodologies au cours des années 1990 – le programme de perfectionnement des cadres et les conversations communautaires – afin d'encourager les partenariats et les ripostes stratégiques intersectorielles au VIH. Le programme de perfectionnement des cadres réunit les responsables de divers secteurs et donne à chacun les moyens de favoriser une culture organisationnelle apte à susciter un changement transformateur. Les conversations communautaires peuvent être décrites comme un programme qui encourage le dialogue et la prise de décision et permet aux communautés de produire leurs propres réponses à l'épidémie de VIH. Les deux approches, qui se complètent, visent à renforcer le leadership à tous les niveaux de la société.

En Éthiopie, le PNUD a commencé par intervenir auprès du ministère de la Santé publique, qu'il a aidé à planifier une riposte nationale. Il s'est ensuite impliqué au plan opérationnel en soutenant l'introduction des conversations communautaires. S'appuyant sur une expertise acquise aux quatre coins du globe, le PNUD a formé des animateurs locaux pour lancer ces conversations dans quatre provinces, avec des résultats remarquables. Les communautés en sont arrivées à reconnaître l'existence de l'épidémie de VIH et à explorer les normes et pratiques nuisibles qui en favorisaient la propagation. Les femmes en particulier se sont senties suffisamment armées pour aborder des problèmes comme la violence sexuelle et sexiste et la santé génésique.



Des élèves d'une école en Éthiopie, participent à un cours d'éducation sexuelle. © Adam Rogers / UNCDF

En 2004, le gouvernement a incorporé la méthodologie des conversations communautaires dans sa stratégie nationale. Cette dernière a été lancée dans tout le pays, non seulement pour susciter des discussions franches ainsi que des modifications comportementales, mais aussi pour aider à définir les priorités du programme national de lutte contre le sida.

En 2009/2010, 89,3 pour cent des kebele (unité administrative de base en Éthiopie) ont organisé des conversations communautaires et formé 24 723 animateurs. Les résultats semblent avoir été tout aussi impressionnants pour les conversations communautaires dans les écoles. Le nombre de communautés participantes continue d'augmenter.

Un changement concret pour un impact décisif

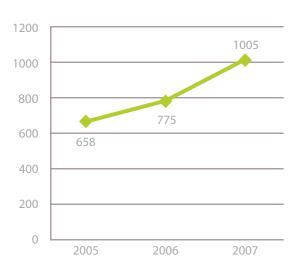
Les efforts entrepris par l'Éthiopie pour enrayer la propagation du VIH ont donné des résultats impressionnants. Non seulement la maladie est sous contrôle et son incidence est en baisse, mais le pays a accru ses capacités à soigner ceux qui sont infectés (voir les tableaux ci-dessous). L'espérance de vie s'est allongée, ce qui réduit les conséquences économiques des décès précoces.

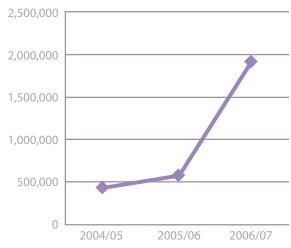
Les principaux acquis sont les suivants :

- · demande en hausse pour les consultations et le dépistage volontaires ;
- consommation en hausse des préservatifs;
- intégration et expansion des consultations et du dépistage volontaires;
- fourniture de services de prévention de la transmission de mère à enfant et de distribution d'antirétroviraux ;
- tendances encourageantes en ce qui concerne l'implication de personnes vivant avec le VIH pour renforcer la participation locale.

EXPANSION DES CENTRES DE DÉPISTAGE DU VIH

AUGMENTATION DE LA POPULATION DÉPISTÉE





Source: Éthiopie, 2008

Des obstacles importants n'en demeurent pas moins. La pérennité des progrès est remise en question par l'important taux de rotation de fonctionnaires clés et les tensions entre institutions nationales et locales. L'extension du programme national à des zones à population très dispersée pèse lourdement sur les ressources disponibles et il reste difficile d'obtenir un financement durable.

Leçons apprises

Il fait peu de doute que le programme de perfectionnement des cadres et les conversations communautaires du PNUD ont grandement contribué au succès du programme éthiopien de lutte contre le VIH. Un certain nombre de facteurs expliquent ce résultat :

- Positionnement stratégique du VIH dans le secteur plus large de la santé publique et du développement : Le VIH n'a pas été traité comme une question de santé publique isolée mais comme un défi demandant un effort concerté de *tous* les secteurs.
- Leadership gouvernemental: Dès le début, le gouvernement a relevé le défi du VIH. Il a mis en place un cadre institutionnel national pour gérer un programme national. En constatant les succès remportés dès le départ par la méthodologie des conversations communautaires, il a rapidement fourni des fonds pour étendre celle-ci à l'ensemble du pays.
- Application de programmes mondiaux au niveau du pays : Le programme de perfectionnement des cadres et les conversations communautaires étaient des programmes mondiaux qui existaient déjà à l'époque où ils ont été introduits en Éthiopie. Cela a permis à cette dernière de faire part de son expérience et de bénéficier d'initiatives similaires dans d'autres pays.
- Partenariats internationaux: Le PNUD faisait partie de toute une série d'acteurs qui ont fourni
 des aides mutuellement complémentaires aux programmes nationaux. Le gouvernement a eu le
 mérite de se montrer ouvert à de tels partenariats internationaux. Cela lui a permis de s'assurer les
 ressources financières dont il avait besoin pour relever le défi du VIH.

• Un développement institutionnel pour préparer le terrain : Il fallait des institutions compétentes et réactives pour gérer l'afflux de fonds internationaux. Même s'il y a eu des tensions entre les institutions nationales aux différents niveaux de la société, globalement, les capacités nationales à concevoir et appliquer des programmes se sont grandement améliorées au cours des quinze dernières années. Les programmes et politiques de renforcement des capacités se sont succédés au cours des années 1990 et au début des années 2000, au rang desquels le programme de perfectionnement des cadres et les conversations communautaires occupent une place proéminente. Cela a ouvert la voie, dès 2005, à un important afflux de ressources en provenance du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et du Plan d'urgence du Président des États-Unis pour la lutte contre le sida.

Belle Bulgarie

Un défi pour la nation

Pendant la décennie qui a marqué sa transition vers une économie de marché, la Bulgarie a connu des troubles politiques, économiques et sociaux. Son économie s'est effondrée en 1996 avec une inflation galopante et la faillite du système bancaire, et le taux de chômage a atteint 16,9 pour cent.

Le programme Belle Bulgarie a été créé en 1997, au plus fort de ces troubles. Il s'attaquait à plusieurs problèmes, mais surtout au chômage. Il a contribué à la transformation du pays : en 2007, la Bulgarie était sur la voie d'une économie de marché démocratique et était admise au sein de l'Union européenne.

De grands travaux publics à titre de thérapie nationale

Belle Bulgarie a été conçue comme un projet commun PNUD/ministère du Travail et des politiques sociales à Sofia. Il était financé par le PNUD et l'administration municipale de Sofia et s'est ensuite étendu à cinq villes, grâce à des fonds de l'Union européenne. En 2003, il opérait dans tout le pays, sur fonds municipaux et nationaux.

Au départ, le programme s'occupait surtout de la formation professionnelle des chômeurs et ciblait la reconstruction des centres urbains. Il offrait aussi des formations aux petites et moyennes entreprises et des fonds de départ aux petites firmes. Au début des années 2000, il a ajouté à ses activités la rénovation des sites touristiques, des installations sportives et des terrains de jeux.

Dès le début, Belle Bulgarie a collaboré avec les autorités municipales, jusque-là entravées par les politiques centralisées du gouvernement. Une réforme structurelle a permis de déléguer plus d'autorité aux collectivités locales, qui ont pu, notamment, lever des fonds. Une fois dotées de ces nouveaux pouvoirs, les municipalités se sont montrées plus ouvertes à des approches innovantes pour résoudre les problèmes les plus brûlants.

Belle Bulgarie a créé des milliers d'emplois, surtout chez les chômeurs de longue durée non qualifiés. Le projet a permis une renaissance urbaine plus large et encouragé le développement du tourisme et de mesures incitatives pour des centaines de nouvelles entreprises. Sa contribution la plus importante réside dans le sentiment renouvelé d'identité nationale et d'espoir que les Bulgares ont éprouvé suite aux changements qu'ils ont pu constater autour d'eux.

Une transformation nationale

L'impact qu'a eu le projet Belle Bulgarie se répartit en quatre catégories :

- Impact sur la population: Création de 45 609 emplois temporaires, dont 27 pour cent dans les groupes minoritaires. Si l'on traduit ces chiffres en nombre de familles touchées, l'effet multiplicateur est bien plus important.
- Impact sur l'infrastructure nationale : 1,Rénovation de 1 688 sites, lieux historiques, écoles, hôpitaux, églises et autres bâtiments publics. Les bénéficiaires indirects de ces projets incluent la plupart, sinon la totalité des Bulgares.



Avant et après : un bâtiment municipal rénové à Plovdiv, en Bulgarie. © PNUD Bulgarie

- Impact sur les institutions : Le programme se poursuit et émarge désormais au budget national. Belle Bulgarie est devenu un phénomène national qui inclut les secteurs tant public que privé.
- Impact sur la conscience nationale : On s'accorde largement à dire que c'est dans ce domaine que Belle Bulgarie a permis les transformations les plus profondes et les plus importantes, même s'il est difficile de les mesurer. L'année 1997 a marqué un tournant pour le pays, lorsqu'après une période tumultueuse, la population a commencé à croire réellement que des améliorations étaient possibles. Le projet a contribué à un tel changement.

La régénérescence nationale est un processus long, et Belle Bulgarie continue sur cette voie. Son impact s'est fait particulièrement sentir les premières années, alors que le pays se relevait de la crise financière de 1997. Onze ans plus tard, il a plongé dans une nouvelle crise, suite au ralentissement économique mondial de 2008. Cette année-là, le gouvernement a renforcé son engagement envers le programme avec un budget de 40 millions de dollars US (soit près de la moitié du budget total pour toutes les années précédentes).

La contribution la plus importante de Belle Bulgarie réside dans le sentiment renouvelé d'identité nationale et d'espoir que les Bulgares ont éprouvé.

L'impact du projet ne se limite pas à la Bulgarie. Le Kosovo, la Roumanie et la Serbie l'ont aussi adopté au cours des dernières années. L'Arménie, la Bolivie et la Moldova ont également exprimé leur intérêt.

Leçons apprises

Belle Bulgarie est une exception par rapport à l'approche programmatique habituelle du PNUD. Conformément à ses plans stratégiques et à l'architecture de ses domaines de pratique, l'organisation offre en général un « menu » de coopération au développement à ses pays de programme.

En Europe de l'Est, pendant la période post-soviétique, le PNUD a adopté une approche plus pragmatique en tâchant surtout de « se rendre utile ». Sa contribution a été de créer un cadre habilitant au sein duquel une initiative nationale pouvait prendre forme.

Les principales leçons en sont :

- Capacité à se saisir d'opportunités tout en restant fidèle à ses principes : Une telle approche peut se révéler efficace. Même si le projet ne suit pas entièrement nos paramètres, Belle Bulgarie incarne les valeurs du PNUD : développement humain, réduction de la pauvreté, gouvernance décentralisée, processus participatifs et appropriation nationale.
- Importance du calendrier: Le projet tombait au bon moment. En 1997, les responsables politiques cherchaient des idées pratiques et efficaces et étaient ouverts à toute proposition, pourvu qu'elle fonctionne. La volonté politique d'innover était bien réelle et l'Union européenne a apporté les fonds nécessaires pour le programme pilote. Le PNUD a joué un rôle d'intermédiaire.
- Pragmatisme dans la conception et la mise en œuvre du programme : Le programme a été conçu pour être pratique et utile à des communautés sous pression. Cela faisait longtemps que le PNUD ne comptait plus la formation professionnelle dans le secteur de la construction parmi ses domaines programmatiques spécialisés. Mais les concepteurs de programme du PNUD ont été capables d'adapter le projet en continu pour répondre à des besoins en constante évolution.
- **Appropriation nationale décentralisée :** Le programme comptait sur une appropriation municipale. Les bénéfices visibles qu'en tirait la population ont facilité cet aspect des choses. Il différait en cela des programmes « en amont » du PNUD, guidés par les politiques d'orientation.
- Renforcer les capacités d'absorption: Le PNUD a fort bien rempli son rôle traditionnel de renforcement des capacités du pays à absorber des fonds plus importants que ce que lui-même aurait pu fournir. Les premières sommes d'argent sont venues de l'Union européenne, ainsi que d'autres grands donateurs. Ensuite, ce sont les autorités tant centrales que locales qui ont apporté des fonds. L'aide du PNUD dans le domaine du renforcement des capacités s'est avérée indispensable pour la bonne utilisation de cet argent.

Restaurer le bassin de la mer Noire et du Danube

Un écosystème menacé

Le Danube traverse plusieurs pays d'Europe de l'Est avant d'atteindre la mer Noire. Pendant des décennies, les eaux polluées qui se déversaient dans le fleuve ont provoqué un enrichissement en nutriments trop important pour la mer Noire, avec des effets pervers sur les stocks de poissons, les plages et l'incidence des maladies hydriques.

La dissolution de l'Union soviétique a été l'occasion, pour les pays de la région, de lancer une initiative collective afin de résoudre ce problème. Avec l'appui du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et du PNUD, les pays ont diagnostiqué conjointement ce problème transfrontalier et se sont mis d'accord sur des programmes environnementaux qui ont permis des améliorations quantifiables pour le Danube et la mer Noire.

Réponse conjointe pour un problème commun

En 1993, la Convention de Bucarest sur la protection de la mer Noire a débouché sur le premier projet PNUD/FEM : une analyse diagnostique transfrontalière qui servirait de base à un programme de restauration et de protection de la mer Noire. En 1996, six pays ont adopté ce plan écologique, intitulé le Programme d'action stratégique. Au cours des dix années qui ont suivi, une série de programmes intergouvernementaux coordonnés a permis la mise en œuvre d'une programmation environnementale tant nationale que régionale pour la mer Noire et le Danube.

Le PNUD a travaillé en étroite collaboration avec le FEM pour ses programmes Danube et mer Noire. Il a bénéficié de la méthodologie de ce dernier et de ses ressources financières pour s'attaquer à des

La pollution s'aggravait sans arrêt dans le bassin Danube/mer Noire, suite aux rejets excessifs d'effluents industriels ou agricoles et d'eaux usées insuffisamment traitées, voire non traitées.

problèmes écologiques caractéristiques des systèmes hydrologiques partagés. De son côté, il a mis à profit sa longue expérience et sa réputation de neutralité pour réunir les instances gouvernementales, renforcer les capacités institutionnelles nationales et internationales et coordonner les partenaires afin de faire avancer des réformes liées à la gouvernance dans l'ensemble de ces pays. En plus du FEM, l'Union européenne, la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ont financé les programmes.

De 1991 à 2000, le côté « bassin du Danube » de cette approche intégrée a été pris en charge par deux programmes menés par le PNUD et le FEM tandis que deux autres programmes s'occupaient de la mer Noire. En 2001, un partenariat stratégique a été créé afin de réunir les principaux acteurs autour d'une approche englobant le bassin tout entier et comprenant trois volets :

- Le projet régional PNUD/FEM pour le Danube que le PNUD a mis en œuvre et auquel participait la Commission internationale pour la protection du Danube.
- Le projet PNUD/FEM pour la restauration des écosystèmes de la mer Noire conçu par le FEM et mis en œuvre par le PNUD, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et le Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU.
- Le Fonds d'investissement Banque mondiale/FEM pour la réduction des nutriments créé par la Banque mondiale pour donner au FEM l'appui nécessaire pour lever davantage de fonds à investir dans la réduction de la quantité de nutriments.

Arrêt des détériorations et nouvelles perspectives

Les pays riverains de la mer Noire et du Danube ont mis en place les mécanismes juridiques, institutionnels, politiques et financiers nécessaires pour gérer les nutriments polluants. Citons quelques-uns de leurs résultats :

- Partenariat stratégique du FEM pour la mer Noire et le bassin du Danube un cadre financé à hauteur de 97 millions de dollars US pour fournir des fonds d'investissement et un appui au renforcement des capacités à 17 pays.
- Plus de 3,5 milliards de dollars d'investissements pour réduire la pollution et restaurer les habitats, avec des usines municipales de traitement des eaux usées, la gestion des nutriments agricoles, une réduction de la pollution industrielle et la restauration des zones humides.
- Réduction évidente des charges polluantes grâce à des investissements visant à réduire les éléments nutritifs et à appliquer des réformes ciblant la gestion des sources de pollution.
- Amélioration évidente du statut écologique du Danube et de la mer Noire, avec le retour d'un certain nombre d'espèces importantes.
- Mise en place de projets de suivi pilotes ainsi que d'ateliers de renforcement des capacités, rédaction de directives pour l'assurance qualité et achat de matériel pour calculer les niveaux de nutriments.
- Mise sur pied d'un réseau d'organisations non gouvernementales s'intéressant à la mer Noire.

Le suivi et le respect des engagements pris par chaque pays pour la gestion des nutriments demandent une attention continuelle. Or, le renforcement des capacités et l'élaboration de programmes nationaux n'ont pas été une réussite totale dans chacun des 17 pays. On n'en constate pas moins des améliorations durables.



Des terrains humides florissants fournissent de l'eau pure au pays et constituent un habitat vital pour la faune en même temps qu'une source de revenus touristiques. © PNUD Belarus

Leçons apprises

L'appui fourni conjointement par le PNUD et le FEM pendant quinze ans pour améliorer la gouvernance environnementale de plusieurs pays riverains du Danube et de la mer Noire offre une série de leçons :

- Les processus intergouvernementaux demandent du temps et un appui soutenu. Les programmes intergouvernementaux sont plus complexes que les projets nationaux. Les donateurs doivent être prêts à fournir des investissements de longue durée s'ils espèrent susciter les réformes de la gouvernance et les investissements nécessaires à la gestion durable de cours d'eau partagés par plusieurs pays.
- Une volonté politique née de l'appropriation nationale est essentielle pour une collaboration intergouvernementale soutenue. Le moteur peut en être soit le fond, soit le contexte politique. Dans ce cas précis, la gravité de la détérioration de l'environnement n'aurait peut-être pas suffi s'il n'y avait eu la volonté des pays post-soviétiques de s'intégrer à l'Europe de l'ouest.
- Des partenariats multiples sont essentiels. Chaque partenaire national ou international avait quelque chose à apporter. Le PNUD a joué un rôle important de facilitation et de coordination. Dès la phase initiale, le travail en partenariat a été essentiel pour que chaque organisation joue le rôle qui lui était dévolu afin d'atteindre l'objectif global.

- Le point de départ doit être une analyse technique solide. Le PNUD et le FEM se sont engagés pour une période plus longue que d'habitude suite à l'analyse diagnostique transfrontalière à laquelle les deux organisations procèdent en général afin d'établir les faits et de définir les priorités pour des programmes relatifs aux eaux internationales. Cette méthodologie offre un bon support technique pour répertorier les problèmes transfrontaliers et décider de ceux qui sont prioritaires, et permet d'adopter une approche stratégique afin de s'attaquer aux causes profondes de la pollution. Cette analyse a indiqué la direction à suivre pendant quinze ans pour les mesures nationales, la collaboration internationale et la coopération avec le PNUD.
- Le renforcement des capacités est au cœur de toute coopération au développement fructueuse. Dès le début, les programmes pour le Danube et la mer Noire se sont attachés au renforcement des capacités nationales et régionales. Sans cela, les fonds importants fournis par le FEM et d'autres n'auraient pas donné les mêmes résultats.

Bangladesh: Réduction des risques de catastrophe au titre du développement

Un pays d'une exceptionnelle vulnérabilité face aux risques naturels

L'histoire du Bangladesh est ponctuée de catastrophes naturelles. Il y en a eu 219 de 1980 à 2008. Cellesci ont causé plus de 16 milliards de dollars US de dégâts au total. Les effets prévisibles du changement climatique ne feront qu'en aggraver l'impact.

Le PNUD apporte depuis longtemps un soutien au Bangladesh pour atténuer cette vulnérabilité. Cela fait 20 ans qu'il l'aide à passer d'une situation de réaction aux crises à une réduction préventive des risques. Les résultats sont évidents : les pertes de vies et les destructions de modes de subsistance imputables aux calamités naturelles sont en baisse. Le pays est devenu un leader mondial en matière de gestion des catastrophes et de réduction des risques.

Pour un programme global d'atténuation des catastrophes

Après les inondations colossales des années 1980, le Bangladesh, aidé par le PNUD, a mis au point un plan d'action qui a fait naître une culture préventive de gestion des catastrophes et de réduction des risques. Il a créé des institutions de gestion des calamités, comme le Centre d'alerte et de prévention des crues, a conçu des projets pilotes pour réduire sa vulnérabilité et élaboré des politiques et recommandations pour leur planification.

En 1991, un cyclone catastrophique l'a poussé à prendre des mesures supplémentaires. Avec l'aide du PNUD, le gouvernement a mis sur pied le Bureau de gestion des catastrophes. Chargé de réduire les coûts humains, économiques et environnementaux des catastrophes et de renforcer les capacités nationales et les partenariats multisectoriels, ce bureau constitue le socle institutionnel d'une approche globale de la réduction des risques, de la réponse aux catastrophes et du relèvement. De 1994 à 2002, le PNUD a appuyé la mise en place de politiques visant à donner des moyens suffisants aux commissions de gestion des catastrophes à tous les niveaux du gouvernement, afin qu'elles puissent planifier et coordonner la réduction des risques et les secours d'urgence.

Au début des années 2000, cette approche s'est vue renforcée. Le gouvernement a mis en place le Conseil national de gestion des catastrophes, ainsi que des structures de coordination auxquelles



Des bénévoles de la communauté avertissent les villageois lorsqu'un cyclone menace dans les zones vulnérables du Bangladesh. © PNUD Bangladesh

participaient les collectivités locales et des organisations de la société civile. Le PNUD a appuyé cette consolidation par le biais du Programme intégré multidonateurs de gestion des catastrophes. Ce dernier a révisé les politiques et stratégies en place et créé des mécanismes pour analyser les programmes de développement à travers le « prisme des catastrophes ». Le Bangladesh est devenu l'un des premiers pays les moins avancés à donner la priorité à la réduction des risques de catastrophe dans sa planification fiscale nationale. Avec l'aide du Programme intégré de gestion des catastrophes, il a adopté un modèle général de réduction des risques qui a poussé les acteurs nationaux à prendre en compte les risques actuels autant que ceux qu'entraîneront les extrêmes climatiques projetés, afin de renforcer la résilience nationale et communautaire. Le PNUD a également appuyé la mise en place de systèmes d'alerte précoce et l'introduction de technologies novatrices, telles que la construction de 15 000 maisons résistant aux catastrophes et le développement de cultures résistant à la sécheresse et au sel.

Un changement concret pour un impact décisif

Le PNUD a aidé le Bangladesh à développer les atouts physiques, les connaissances et les capacités humaines, de même que les mécanismes de planification, de coordination, de financement et de mise en œuvre qui sous-tendent son système de gestion des catastrophes et de réduction des risques. Ces investissements ont contribué à modifier le scénario des catastrophes.

Le résultat qui traduit le mieux les SUCCÈS remportés au Bangladesh,

c'est la baisse spectaculaire du nombre de décès et des destructions de modes de subsistance

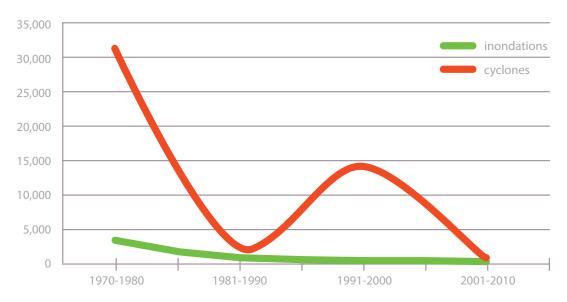
imputables aux catastrophes naturelles.

Les clés de cette transformation sont les suivantes :

- **Une approche originale** : Les leçons apprises au cours des décennies précédentes ont inspiré le Programme intégré de gestion des catastrophes et l'agenda national de réduction des risques.
- Leadership: Le cadre de coordination du Bangladesh va du Conseil national de gestion des catastrophes, présidé par le Premier ministre, à un réseau de 2000 comités villageois, 40 commissions de district chargées de la gestion des catastrophes, 12 ministères directement impliqués et six donateurs partenaires.
- · Renforcement des capacités :

Programmes de formation. Plus de 60 000 fonctionnaires gouvernementaux ont reçu une formation sur les interventions d'urgence. On a pu mobiliser un nombre encore plus important de premiers intervenants ayant suffisamment de connaissances en la matière grâce à une coopération avec les organisations de la société civile et les associations de bénévoles.

NOMBRE TOTAL DE DÉCÈS IMPUTABLES AUX INONDATIONS ET AUX CYCLONES, 1970-2010



Source: Basé sur EM-DAT



Des Bangladaises travaillent ensemble pour améliorer les infrastructures communautaires, y compris les routes. © PNUD Bangladesh

Institutions et politiques. Des institutions ad hoc, dotées d'un mandat clair, servent d'interlocuteur aux partenaires du développement. Avec l'appui du PNUD, les institutions nationales sont devenues proactives et utilisent des systèmes d'alerte précoce et des stratégies d'atténuation.

Implication de la société civile. L'appui et les activités de plaidoyer du PNUD ont donné aux organisations de la société civile les moyens d'œuvrer au changement.

• **Un œil sur la multiplicité des dangers :** La gestion des catastrophes et la réduction des risques comprennent à présent un éventail plus large de risques potentiels, dont les impacts du changement climatique.

Le chiffre qui traduit le mieux les succès remportés au Bangladesh, c'est la baisse spectaculaire du nombre de décès imputables aux catastrophes naturelles. Jusqu'à présent, les morts dues à un seul événement se chiffraient en centaines de milliers. Mais à l'exception de deux cyclones particulièrement violents en 1995, la tendance récente est résolument à la baisse.

Tout n'est pas résolu pour autant. Il reste difficile de maintenir un niveau uniforme de capacités dans tout le pays et de rester vigilant pendant les périodes « normales » entre deux calamités.

Leçons apprises

On peut tirer les leçons suivantes de l'expérience du Bangladesh :

• **Engagement soutenu :** Le PNUD s'est engagé pour plusieurs dizaines d'années. La complexité des problèmes et des défis institutionnels rendent impossible toute « solution instantanée ». L'expérience du Bangladesh met en évidence l'importance d'un changement graduel et autonome.

L'engagement est d'autant plus efficace qu'il englobe tout un éventail d'acteurs allant des organismes gouvernementaux aux organisations de la société civile.

- Un engagement communautaire est indispensable pour l'évaluation et l'atténuation des risques de catastrophe: Les risques varient selon les communautés. Pour que la riposte soit efficace, elles doivent chacune prendre des mesures qui tiennent compte des besoins, des aspirations et du contexte locaux. Le Bangladesh a prouvé qu'il est possible d'avoir un cadre standardisé géré via un programme national tout en tenant compte des variations locales.
- Cadres de partenariat : Le PNUD a pu profiter de son statut de « transmetteur de connaissances » impartial pour réunir un vaste réseau de partenaires.
- Réformes institutionnelles et renforcement des capacités : Avec l'aide du PNUD et d'autres partenaires, le Bangladesh est devenu un leader dans son cadre institutionnel de réduction des risques de catastrophe et de développement durable, car un certain nombre de politiques et de programmes gouvernementaux incorporent la réduction des risques dès les premières étapes.

El Salvador: An Early Example of Peacebuilding

Un pays en transition

Le conflit armé qui a fait rage au Salvador à la fin des années 1970 et pendant toute la décennie suivante s'est terminé en 1992 avec les Accords de paix de Chapultepec. Dans les années qui ont suivi, le PNUD a aidé à rétablir les institutions et à s'attaquer aux racines sous-jacentes de la violence sociétale d'après conflit. Même si les causes n'en ont pas toutes été éliminées, il est remarquable que la résolution des conflits et l'élaboration des politiques et programmes se déroulent à présent dans un cadre démocratique.

Rétablir les institutions et combattre la violence sociétale

Dans l'immédiat après-guerre, l'aide du PNUD a surtout été consacrée au rétablissement des institutions à travers un processus de concertation entre les parties au conflit. Le PNUD a participé à une série d'activités interdépendantes pour renforcer les institutions, activités qui demandaient une certaine habileté politique afin de gagner la confiance de tous. Il a soutenu la création d'une force de police civile nationale et d'un bureau de l'ombudsman chargé des droits de l'homme, et a appuyé les réformes qui ont permis au système judiciaire de devenir davantage pluraliste, professionnel et indépendant du pouvoir politique. En ce qui concerne le problème de la réintégration des anciens combattants dans la vie civile, le PNUD a participé à des « tables rondes de concertation » avec des représentants du gouvernement, du parti d'opposition Front de libération nationale Farabundo Marti et de la mission d'observation des Nations Unies. En 1997, 36 691 personnes, dont de nombreux anciens combattants et soldats démobilisés, avaient reçu des terres.

Le conflit armé au Salvador a coûté la vie à 75 000 personnes, provoqué le déplacement d'un million d'autres ainsi que l'émigration de masse d'environ un cinquième de la population.

En dépit de telles avancées, des problèmes persistants minaient le processus de consolidation de la gouvernance démocratique. Citons, entre autres, la fragilité des institutions de protection des droits de l'homme, un système électoral obsolète, une culture politique extrêmement polarisée, un appareil d'État pesant et centralisé et des capacités insuffisantes pour négocier les conflits sociaux et les résoudre. En outre, une violence sociale généralisée empêchait tout progrès. C'est ce dernier fléau que les initiatives programmatiques du PNUD ont voulu combattre au cours des 14 années qui ont suivi.

Le PNUD a d'abord cherché à mieux comprendre cette violence. Il a organisé une série de conférences et d'ateliers faisant appel aux connaissances d'un large éventail d'intellectuels salvadoriens. Cette analyse participative a permis de recenser divers facteurs, comme la faiblesse des institutions, les séquelles de la guerre civile, la facilité avec laquelle on pouvait se procurer des armes, des facteurs psychosociaux, des schémas culturels et le trafic d'armes et de drogue contrôlé par le crime organisé international. Bien que le diagnostic ait mis en lumière de nombreuses facettes de la violence, les réponses programmatiques se sont concentrées sur sa manifestation la plus visible : les armes à feu. Le PNUD a appuyé un renforcement du cadre juridique pour le contrôle des armes et des mécanismes administratifs chargés de l'appliquer. Certains projets avaient une dimension nationale, d'autres testaient des approches pilotes au niveau local.

L'une des contributions les plus importantes du PNUD a été d'alimenter le débat national sur la violence à travers des recherches, des opérations tests et des débats participatifs. Le gouvernement s'est inspiré d'une importante étude sur les armes à feu et la violence au Salvador pour formuler ses propositions d'amendement des lois et règlements existants sur les armes à feu. Cette étude du PNUD est l'œuvre de 70 chercheurs et 35 directeurs de recherche qui ont analysé les données de la police sur 80 000 crimes. Elle a fourni des informations justifiant une orientation favorisant la prévention et le contrôle et des données de base pour pouvoir mesurer les progrès accomplis.

Évaluer l'impact

C'est une chose de que négocier un accord de paix. C'en est une autre que de faire en sorte que les institutions démocratiques et les droits de l'homme prennent racine. C'est pourquoi, dans les environnements post-conflit, le changement transformateur ne peut se mesurer qu'à long terme.

La violence sociétale au Salvador est un problème difficile à résoudre et il faudra du temps pour modifier les attitudes concernant les armes à feu. Les interventions du PNUD ont contribué à une réduction de la violence armée et à la prévention au niveau local par la création de savoirs, le renforcement des capacités institutionnelles, la formulation d'un cadre d'orientation et des contributions à l'agenda législatif.

Même si elles n'ont pas eu un impact quantifiable sur la violence au niveau national, ces interventions ont fourni des cadres qui ont été adoptés partout dans le pays. Dans la municipalité de San Martin, une réduction de 49 pour cent de la violence létale et une baisse de 24 pour cent du nombre d'actes criminels avec armes à feu ont été attribuées au projet pilote du PNUD « Municipalités sans armes ». En 2007, une commission nationale pour la sécurité des citoyens a recommandé d'étendre le programme aux 20 municipalités les plus violentes.

De même, en 2009, les maires de la région métropolitaine de San Salvador ont collaboré avec l'administration centrale pour mettre en place une interdiction des armes à feu. En février 2011, les homicides dans cette zone avaient diminué de 19 pour cent, les cambriolages de 78 pour cent et les blessures par armes à feu de 68 pour cent. Récemment, le gouvernement a annoncé que l'interdiction serait étendue à 27 municipalités.



Un électeur dépose son bulletin dans l'urne à San Miguel, El Salvador. Depuis la fin du conflit armé dans ce pays, le PNUD a aidé à la reconstruction des institutions démocratiques pour promouvoir la consolidation de la paix. © Milton Grant / PNUD

Leçons apprises

On peut tirer les leçons suivantes de l'expérience du Salvador :

- Les changements prennent du temps après un conflit : Le renforcement des capacités institutionnelles prend du temps dans les environnements d'après conflit. Même après l'arrêt des conflits armés, les tensions sociales sous-jacentes compliquent les processus politiques, judiciaires et administratifs. Pour que les transformations soient durables, il faut compter des décennies, et non des cycles de projet de trois à cinq ans.
- Il est important d'avoir une vision stratégique : Le fait que le PNUD se soit attaché d'abord au renforcement des capacités institutionnelles pour la gouvernance démocratique et ensuite à la violence endémique montre qu'il a correctement évalué à quel problème donner la priorité.
- Une certaine souplesse dans la mise en œuvre est essentielle : Le programme a englobé divers projets, tant au niveau national que local. Bien qu'autonomes, ils se complétaient et se renforçaient mutuellement.
- **Importance des partenariats :** Le PNUD a des ressources modestes et d'autres donateurs doivent intervenir, car ils apportent une expérience et un appui politique différents à un processus délicat.

Gouvernance locale au Cambodge

Une nation qui a besoin de se reconstruire

Peu de pays ont dû faire face à des défis aussi monumentaux que le Cambodge après le régime des Khmers rouges. Des infrastructures en ruines, des centaines de milliers de déplacés, et des capacités de gouvernance infranationales limitées constituaient encore un obstacle à la stabilité longtemps après les élections de 1993.

Pendant le relèvement du Cambodge, le PNUD a fourni un appui sous forme d'un projet qui a commencé par la réinstallation des réfugiés pour ensuite devenir un programme de gouvernance décentralisée pris en main par le pays et axé sur le développement local participatif, initiative bientôt inscrite dans la législation.

Un partenariat souple et progressif

De 1992 à 1995, le PNUD a collaboré avec le Haut Commissariat aux réfugiés de l'ONU pour promouvoir la paix, la réconciliation et la réinsertion des déplacés. Le projet a ciblé les communautés où les déplacés se réinstallaient et s'est attaché à rénover les infrastructures, améliorer les services de base, créer des emplois et accroître la production de vivres et les opportunités de se procurer des revenus.

En 1996, le PNUD a modifié son approche pour se concentrer sur le défi à long terme de la gouvernance locale, de la pérennisation et de la participation. Le programme Seila (en partenariat avec le Fonds d'équipement des Nations Unies, administré par le PNUD, et le Bureau d'appui aux programmes des Nations Unies) a commencé de façon expérimentale pour aider les autorités infranationales à s'approprier un processus de développement participatif et transparent. Dès 2002, le programme avait apporté son appui à l'élection des conseils communaux dans les 1 621 communes (subdivisions du district) que compte le pays. Deux ans plus tard, le gouvernement avait étendu à tout le pays les systèmes et mécanismes de renforcement des capacités que le programme avait mis au point. En 2004, plus de 2000 fonctionnaires locaux et 12 000 conseillers municipaux s'acquittaient de fonctions liées à la gouvernance, au renforcement des capacités, à la mise en place d'infrastructures locales et à la fourniture de services.

L'Objectif premier était de renforcer les capacités nationales du peuple cambodgien et des institutions du pays, virtuellement détruites au cours des années 1970 et 1980, pour permettre une gestion nationale pleine et entière.



Des Cambodgiens exercent leur droit de vote lors des élections législatives de 2008. Ce scrutin a été marqué par une violence d'un niveau moindre que les précédents, moins de bulletins nuls et une meilleure compréhension des processus électoraux parmi les responsables autant que dans la population générale. © PNUD Cambodge

Les réformes qui se mettaient en place au plan communal ont induit une demande similaire au niveau des districts et des provinces. En 2005, le gouvernement a adopté un cadre de décentralisation stratégique comprenant un comité national de décentralisation. En mai 2008, 106 des 193 administrations de district recevaient des subventions globales, établissaient des priorités avec les conseils communaux sous leur juridiction et surveillaient la mise en œuvre des projets d'infrastructure et de prestation de services. Un an plus tard, toutes les provinces et districts élisaient leurs propres conseils. Depuis, le PNUD a donné son appui à l'élaboration d'un programme national décennal de développement démocratique au niveau des districts.

Tout au long de ce processus, le PNUD a aidé à forger un partenariat international impressionnant. Bien que le budget du programme annuel soit passé de 15 millions de dollars en 2001 à 90 millions en 2010, sa contribution n'a jamais dépassé trois pour cent en moyenne, même s'il fournissait l'essentiel de l'assistance technique.

Un changement concret pour un impact décisif

L'aide du PNUD a permis une réelle amélioration des conditions de vie au niveau local. L'accès aux marchés et aux services s'est nettement amélioré grâce à des milliers de projets communaux à petite échelle, ce qui a contribué à une diminution du taux de pauvreté, qui est passé de 35 pour cent en 2002 à 25,8 pour cent en 2010.

Une approche programmatique incorporant nombre de systèmes et procédures élaborés par le PNUD a été adoptée au Cambodge pour diminuer les coûts transactionnels de la gestion de l'aide. Même si le PNUD lui-même diminue graduellement son aide, la relève est assurée, puisque l'État s'est mis à engager directement ses conseillers.

La complexité des réformes démocratiques en matière de développement, avec leurs dimensions tant politiques qu'administratives, exige une évolution des attitudes et pratiques dans les hautes sphères gouvernementales, ainsi que des stratégies de renforcement des capacités bien conçues pour présider au transfert graduel des fonctions aux administrations de district. Même si la participation financière de l'État au nouveau programme atteint 70 pour cent, un financement international important reste nécessaire dans un premier temps, et ce jusqu'à ce que les ressources nationales puissent couvrir tous les besoins.

Leçons apprises

On peut tirer plusieurs leçons de l'expérience cambodgienne :

- Le programme a été porté par une vision et une analyse stratégiques : Deux facettes ont été envisagées dès le départ : améliorer les relations entre la société civile et l'administration locale et réduire la pauvreté au niveau local. Cette vision a été exprimée au niveau communautaire, dans les politiques nationales et par la communauté internationale.
- Une chaîne n'est jamais plus solide que son maillon le plus faible : Le programme a continuellement collaboré avec les administrations à tous les niveaux pour assigner correctement les rôles et fonctions et impliquer les administrations à tous les niveaux dans le processus de réforme. Le programme a tenu compte du fait que les processus politiques locaux ne pouvaient être traités indépendamment du processus national.
- **Programmation holistique :** Le PNUD a travaillé simultanément sur trois dimensions connexes : concepts, systèmes et structures, et investissements et fourniture de services.
- Mise en œuvre souple dans le cadre d'une approche stratégique focus: Le programme, modeste au départ, s'est concentré en permanence sur les réformes de la gouvernance infranationale, tout en mettant en place des approches pilotes qui faisaient avancer et progresser l'agenda. On s'est inspiré de l'expérience internationale mais en la modifiant pour l'adapter aux circonstances locales, en tenant compte de l'avis des parties prenantes. Le résultat en a été une forte appropriation nationale.
- Un style de gestion souple et axé sur l'apprentissage : « Apprendre en faisant », telle a été l'approche dans presque tous les domaines et à toutes les étapes du projet. Elle était nécessaire dans un contexte aussi instable, avec une base de connaissances aussi réduite.
- Des donateurs prêts à prendre des risques: Le PNUD d'abord, l'Agence suédoise de coopération au développement et le Département du développement international du Royaume-Uni ensuite, ont accepté de faire preuve de souplesse et de réactivité face à des opportunités et des défis changeants, sans les restrictions souvent imposées par l'approche conceptuelle ou le cadre logique.
- Importance de la décentralisation dans les pays émergeant d'un conflit : Dans tout le Cambodge, mais surtout dans les territoires jadis contrôlés par les Khmers rouges, une planification, des prises de décision et une mise en œuvre décentralisées et participatives ont contribué à la paix et la réconciliation au niveau local.

Le PNUD et le développement humain

Le développement humain n'est pas seulement une question de revenu national. Il vise à créer un environnement où les individus peuvent développer leur plein potentiel et mener des vies productives et créatives en fonction de leurs besoins et de leurs intérêts. Il s'agit d'élargir leurs choix pour qu'ils puissent vivre une vie qui a de la valeur à leurs yeux.

Le premier Rapport mondial sur le développement humain (RDH) a été publié en 1990. La pièce de résistance en est l'Indice du développement humain qui mesure ce dernier non seulement en termes de PIB par habitant mais aussi en fonction de son impact sur les possibilités qui s'offrent aux populations, mesurées en pouvoir d'achat, en espérance de vie et en niveau d'instruction. Depuis 1992, un certain nombre de rapports sur le développement humain régionaux, nationaux, voire infranationaux viennent compléter le RDH mondial. Il s'agit là d'outils extrêmement utiles pour aborder les questions relatives aux politiques de développement et engendrer un changement transformateur.

RDH infranationaux en Inde

L'Inde prépare des RDH infranationaux pour aider à mettre l'approche du développement humain en pratique dans les processus de planification. Elle a produit à ce jour un RDH national, ainsi que des RDH pour 26 États, 19 districts et une municipalité. Sous la houlette des autorités fédérales, locales ou des États, les RDH rassemblent des indicateurs socio-économiques mandatés au niveau provincial par les plans de développement nationaux.

La préparation des RDH dans ce pays exige un renforcement des capacités à de nombreux niveaux pour permettre la participation des différentes couches de la société. Ainsi, une cellule de coordination et de recherche sur le développement humain a été mise en place au sein du département de la planification du Bengale ouest pour généraliser le développement humain, faire œuvre de sensibilisation et de renforcement des capacités dans ce domaine et aider les districts à préparer les RDH.

Le développement humain, c'est élargir les choix pour que les individus puissent vivre une vie qui a de la valeur à leurs yeux.



Des représentants de l'administration villageoise suivent un programme de formation sur le développement humain en Inde. © PNUD Inde

RDH national au Botswana

En 2000, le Botswana a consacré son RDH national au VIH/sida. Sa publication a suscité un débat national et répandu l'idée que le VIH/sida est non seulement un problème de santé publique mais aussi de gouvernance. Du coup, le ministère de la Santé a redéfini le mandat de son Bureau des infections sexuellement transmissibles et appuyé une réponse nationale décentralisée et plus participative à ces maladies. Le rapport a même contribué à ce que le Président décide de présider le Conseil national de lutte contre le sida, ce qui a renforcé le rôle de coordination de cet organe et a aidé à adopter une approche multidisciplinaire pour répondre au VIH/sida.

Les RDH régionaux arabes

Le premier rapport régional arabe sur le développement humain a été publié en 2002. Ses conclusions tournaient autour de trois déficits régionaux en matière de développement : liberté, savoir et autonomisation des femmes. Ce diagnostic a été critiqué dans la région, mais il a suscité un débat sur le développement humain, en particulier dans sa relation avec la démocratie. Les rapports suivants ont exploré ces lacunes de façon plus systématique et en ont trouvé l'origine dans l'échec des politiques

nationales, l'architecture déficiente des États arabes et des schémas récurrents d'intervention extérieure dans la région. Ces conclusions trouvaient leur légitimité dans le fait que le rapport avait été préparé par des acteurs régionaux, et non extérieurs.

Les RDH régionaux créent aussi des opportunités pour des initiatives programmatiques. Ainsi, le RDH régional arabe de 2005 a donné un élan au Centre pour la recherche et la formation des femmes arabes, devenu une institution indépendante en 2006, car il abordait les questions de genre et les droits des femmes. D'ailleurs, le RDH arabe fait figure de pionnier dans les activités de plaidoyer et les débats sur bien des questions sensibles comme la gouvernance démocratique, la transparence, la responsabilisation, l'égalité des sexes et le VIH/sida.

Thèmes et conclusions communs

Les études de cas présentées ici mettent en exergue dix thèmes communs qui sous-tendent les leçons tirées de l'expérience du PNUD. On peut les regrouper sous trois grands titres :

- **Retour aux concepts de base :** Une coopération au développement réussie s'appuie sur l'appropriation nationale, le renforcement des capacités, le leadership et les partenariats.
- Opportunisme respectueux de nos principes: Le PNUD est à la recherche d'opportunités pour appuyer des changements en profondeur dans un cadre normatif axé sur les valeurs définies par les États Membres des Nations Unies.
- **Contexte plus large :** Une coopération au développement porteuse de transformations dépend d'un contexte plus large. C'est particulièrement vrai dans les situations post-conflit.

Retour aux concepts de base

1. Le caractère central de l'appropriation nationale

Il ne peut y avoir de changements en profondeur sans une implication et un engagement nationaux importants. Cela comprend généralement une appropriation par les instances gouvernementales, puisque seul l'État a la capacité de légiférer, de mettre des politiques en œuvre et de financer les programmes nationaux. Mais la participation des collectivités locales, de la société civile et du secteur privé commercial est souvent requise pour pérenniser un programme. Un financement national durable demande, entre autres choses, une mobilisation des ressources intérieures (notamment fiscales), ce qui exige un consensus national. Le terme appropriation « nationale » est donc utilisé en connaissance de cause.

2. Renforcement des capacités nationales

Le renforcement des capacités est indispensable pour que la coopération au développement porte ses fruits. C'est plus facile à dire qu'à faire, mais c'est essentiel pour qu'un pays puisse utiliser judicieusement le financement à grande échelle du développement. L'appui du PNUD au renforcement des capacités est généralement suivi d'un afflux de ressources provenant par exemple de la Banque mondiale ou du secteur privé et qui sont plus importantes que ce que le PNUD aurait pu s'engager à fournir seul. L'aptitude d'un pays à user de façon judicieuse de ces fonds pour amener de réels

une Coopération au développement porteuse de transformations dépend d'un contexte plus large.



Des villageois sur la route menant à un puit à Shatkhira, Bangladesh, après le passage du cyclone Aila en 2009. © Mohammad Rakibul Hasan / PNUD

changements dépend de l'efficacité des programmes de renforcement des capacités appuyés par le PNUD et d'autres. L'élaboration des programmes de coopération au développement ne peut que bénéficier d'une étroite collaboration, dès le départ, avec de possibles donateurs.

3. Importance des individus et du leadership

La qualité du leadership est capitale, c'est pourquoi le PNUD et d'autres s'attachent à renforcer celui-ci dans le cadre de la coopération au développement. La mise en place de réels changements dépend des cadres, et les capacités institutionnelles se reflètent parfois d'abord dans l'aptitude à déployer les ressources de façon cohérente et durable. On ne peut concevoir des programmes de développement en fonction d'une personne en particulier, mais leur réussite ou leur échec peut parfois dépendre d'un ou plusieurs individus.

4. Le principe du partenariat

L'éventail des acteurs nationaux et internationaux est déterminant pour amener un changement transformateur. Plus il est large, plus on pourra compter sur une grande diversité d'idées, d'expérience et d'expertise ainsi que sur un réservoir de fonds, ce qui est particulièrement important étant donné que le PNUD a des poches relativement peu profondes. Cela garantit aussi un appui et un consensus très larges pour la mise en œuvre du programme.

Le principal partenaire du PNUD est tout naturellement l'État hôte. Le caractère intergouvernemental de l'organisation lui permet d'entretenir des relations privilégiées avec les gouvernements hôtes, au contraire des donateurs bilatéraux. Elle entretient aussi un partenariat indissoluble avec les agences du système onusien, à commencer par l'équipe de pays de l'ONU, sans exclure pour autant toutes les agences non résidentes. Le Cadre d'aide au développement de l'ONU définit les paramètres de la collaboration et de la division du travail entre agences.

Capacité à se saisir d'opportunités tout en restant fidèle à ses principes

5. L'importance de l'analyse stratégique

Le point de départ de toute coopération au développement réussie, c'est une fine compréhension du contexte. Même si les ressources sont généralement allouées en fonction des besoins et non des opportunités, un programme réussi doit être conçu de façon à faire correspondre les besoins et de réelles opportunités, défendues par les acteurs nationaux, de procéder à des changements bénéfiques.

L'analyse stratéique bénéficie aussi d'expériences comparées, pour qu'un pays donné puisse tirer profit des leçons apprises ailleurs. C'est ce que le PNUD appelle la « gestion des connaissances », qui permet au personnel de programme de tirer parti de l'expérience acquise par l'ensemble de l'organisation.

6. L'importance des réactions tactiques

On met parfois en avant la capacité du PNUD à se saisir d'opportunités tout en restant fidèle à ses principes en identifiant les bonnes opportunités permettant une coopération pour le développement réussie dans un cadre défini par des principes. Nombre de ses programmes les plus performants ont été conçus pour répondre de manière pragmatique à des problèmes bien réels. Ils ont commencé par être « utiles » pour ensuite devenir porteurs de changements transformateurs. Ils débutent en général de façon très modeste et finissent par dépasser largement les attentes suscitées initialement.

7. Appui cohérent, soutenu et souple

La mise en œuvre est tout aussi importante que le dessein initial et on doit trouver un équilibre entre souplesse et appui soutenu. Même un projet mal pensé peut donner de bons résultats s'il est

On met parfois en avant la Capacité du PNUD à se saisir d'opportunités tout en restant fidèle à ses principes en identifiant les bonnes opportunités permettant une coopération pour le développement réussie dans un cadre défini par des principes.

bien géré, et éventuellement recadré et revu. De même, la coopération au développement la plus intelligemment conçue peut rencontrer des difficultés à cause d'un personnel incompétent et d'une mise en œuvre rigide. On a tendance à placer la barre très haut au moment de la conception des projets sans prendre en considération le côté pratique de la mise en œuvre et de la gestion de la coopération au développement. On sait d'expérience qu'il est important pour le PNUD et d'autres partenaires internationaux de prévoir une stratégie de sortie. Une coopération au développement qui n'est plus la bienvenue peut saper les capacités nationales qu'elle cherchait à renforcer.

Importance du contexte

8. Un succès en engendre un autre

Des programmes isolés n'amènent que rarement, pour ne pas dire jamais, de changements transformateurs. Leur succès dépend d'autres projets et processus parallèles avec lesquels ils agissent en synergie. Tous les cas repris ici ont bénéficié d'un climat globalement favorable en dépit de revers occasionnels. Pour arriver à un cycle vertueux qui voit se renforcer des changements progressifs, il faut une certaine dose de chance et de circonstances favorables. Le contraire est tout aussi vrai : parfois, un programme bien conçu et correctement mis en œuvre n'arrive pas à amener des changements transformateurs pour des raisons qui échappent à son contrôle.

9. Force majeure extérieure

Les facteurs extérieurs font partie des ingrédients majeurs qui contribuent parfois au succès (ou à l'échec) d'un programme. Ils peuvent être nationaux, régionaux ou mondiaux et de nature économique ou politique. Des catastrophes nationales, des conflits régionaux ou une crise économique mondiale peuvent perturber les programmes les mieux conçus. Arriver à des transformations pérennes dépend en partie de l'absence d'éléments extérieurs négatifs. D'autre part, certains facteurs extérieurs peuvent offrir l'occasion d'innover. Auquel cas, une coopération au développement bien positionnée peut redoubler d'efficacité.

10. Période de sortie de conflit

Toutes les leçons ci-dessus s'appliquent également à des programmes de coopération centrés sur la consolidation de la paix et le développement institutionnel dans les environnements d'après crise. Mais les délais pour arriver à un changement transformateur sont en général plus longs que dans des situations plus classiques. Les convulsions politiques et la violence qui caractérisent la plupart des crises mettent longtemps à se dissiper. Cela prend du temps de s'attaquer aux causes sous-jacentes ou d'établir la confiance et des revers sont toujours possibles.

Dans un monde idéal, tous ces facteurs seraient pris en compte dès les premières phases des programmes de développement. Mais en réalité, la plupart sont imprévisibles et leur influence n'apparaît souvent que rétrospectivement. Le PNUD présente ici sept cas de coopération au développement réussie et ayant contribué à amener un changement transformateur, mais il aurait tout aussi bien pu montrer sept initiatives qui ont échoué pour diverses raisons.

Chercher les moyens de faire progresser le développement humain et l'agenda mondial décrit dans la Déclaration du Millénaire, les OMD et beaucoup d'autres traités et déclarations internationaux, c'est ce qui caractérise le PNUD. On peut même dire que c'est sa raison d'être.



Au service des peuples et des nations

Programme des Nations Unies pour le développement

Bureau des politiques de développement One United Nations Plaza New York, NY, 10017 USA Tel: +1 212 906 5081

Pour plus d'informations, consulter : www.undp.org/

