



UNOPS unicef



Distr.: Générale
17 mai 2013

Original: Anglais

Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement, du Fonds des Nations Unies pour la population et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

Conseil d'administration du Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme

Conseil d'administration du Programme alimentaire mondial

Conseil d'administration du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS

Session annuelle 2013

3–14 juin 2013, New York

Points 17 (PNUD et FNUAP) de l'ordre du jour provisoire

Conseil d'administration de l'UNICEF

Session annuelle 2013

18–21 juin 2013, New York

Point 14 de l'ordre du jour provisoire

Conseil d'administration d'ONU-Femmes

Session annuelle 2013

25–27 juin 2013, New York

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

Conseil d'administration du PAM

Session annuelle 2013

3–6 juin 2013, Rome

Point 13 de l'ordre du jour provisoire

Rapport de la visite conjointe des Conseils d'administration du PNUD, FNUAP, l'UNOPS, de l'UNICEF, d'ONU-FEMMES et du PAM à Bangkok (Thaïlande) et en République de l'Union du Myanmar

I. Introduction

1. Une délégation de 23 membres des Conseils d'administration du PNUD/FNUAP/UNOPS, de l'UNICEF, d'ONU-Femmes et du PAM a effectué une visite conjointe sur le terrain à Bangkok (Thaïlande) et en République de l'Union du Myanmar, du 7 au 18 mars 2013. Cette visite avait pour but de permettre aux membres des Conseils d'administration de mieux appréhender la portée et les modalités de l'engagement des institutions des Nations Unies au Myanmar, qui traverse une période critique de son évolution, et la manière dont elles contribuent à répondre aux priorités nationales afin d'obtenir un développement durable, d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et de relever les défis auxquels le pays est confronté. La délégation a également examiné la fonction et le rôle de l'équipe régionale des Nations Unies basée à Bangkok, qui apporte un soutien aux équipes de pays des Nations Unies et aux gouvernements nationaux dans toute la région Asie et

Pacifique. Cette visite sur le terrain a donné à la délégation une excellente occasion de prendre connaissance des difficultés opérationnelles auxquelles se heurte le système des Nations Unies au service du développement, notamment en ce qui concerne l'application de la résolution 67/226 portant sur l'Examen quadriennal complet.

2. Le Myanmar, qui fait partie des pays les moins avancés, a été choisi pour cette visite sur le terrain en raison des opportunités et des défis particuliers auxquels il est confronté en matière de développement et sur le plan humanitaire, en pleine période de réformes rapides et profondes du paysage politique et socio-économique et du secteur public. Le Gouvernement du Myanmar s'efforce de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement et d'améliorer les conditions de vie de la population. Les Nations Unies ont un rôle important à jouer en apportant un soutien cohérent et efficace pour aider le Gouvernement du pays à atteindre ses priorités et ses objectifs, dans le cadre d'un large éventail de programmes et de contextes (développement économique et social, réformes politiques, aide humanitaire et consolidation de la paix après les conflits qui ont secoué le pays).

3. La délégation s'est tout d'abord rendue au siège régional pour l'Asie et le Pacifique à Bangkok (Thaïlande), où elle a rencontré l'équipe des directeurs régionaux du Groupe des Nations Unies pour le développement, le groupe de travail thématique régional sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, et le personnel des bureaux régionaux des six fonds et programmes. Au Myanmar, des réunions ont eu lieu avec divers membres du gouvernement et des instances parlementaires, dont le Vice-Président, des ministres d'État, des vices-ministres, les présidents des deux Chambres du Parlement et des parlementaires, des chefs de juridiction et des responsables des pouvoirs publics à l'échelle des États et des districts. La délégation s'est également entretenue avec des représentants de la société civile, des partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux, des représentants du secteur privé et l'équipe de pays, et a visité les différents bureaux de pays des Nations Unies.

4. La délégation s'est rendue sur les lieux pour inspecter plusieurs projets autonomes ou communs dans les districts de Thanlyin (région de Yangon); de Mandalay, Yezagyo, Nyaung U et Pakokku (zone centrale aride); de Sittwe et Pauktaw (État de Rakhine); et de Kalaw, Taunggyi, Nyaung Shwe et Hsiheng (partie méridionale de l'État de Shan).

5. Les représentants des Conseils d'administration ont exprimé leur gratitude au Gouvernement et à la population du Myanmar pour leur hospitalité et pour l'occasion qui leur a été donnée de tirer des enseignements de la situation particulière du pays. Ils ont également vivement remercié l'équipe de pays à Yangon et l'équipe régionale du Groupe des Nations Unies pour le développement à Bangkok d'avoir organisé un programme complet bien préparé et d'avoir pris toutes les dispositions nécessaires.

II. Contexte de développement au Myanmar et dans la région Asie et Pacifique

6. Le Myanmar est à la croisée des chemins. Depuis 2010, date des premières élections organisées depuis 20 ans, le pays a engagé une transition sur trois fronts (politique, économique et social) avec des initiatives de réforme de grande ampleur menées à un rythme soutenu par l'administration du Président Thein Sein. Les élections législatives partielles tenues en avril 2012 ont marqué une étape importante sur la voie de la démocratisation. À l'issue de ces élections, la Ligue nationale pour la démocratie (LND) est devenue le premier parti d'opposition au parlement, Aung San Suu Kyi et 42 autres candidats de son parti ayant été élus.

7. La libéralisation de l'économie du Myanmar se poursuit, comme en attestent notamment la réforme monétaire et l'adoption d'une nouvelle loi sur les investissements étrangers; fin 2012, le Président a annoncé une troisième vague de réformes assortie d'un engagement en faveur de la bonne gouvernance, grâce à la réforme de l'administration publique et la lutte contre la corruption. En 2012, de nombreux pays ont levé les sanctions contre le Myanmar, qui entend renouer les relations diplomatiques et économiques avec d'autres pays, en particulier avec ses voisins regroupés dans l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN).

8. En mars 2013, le Gouvernement avait conclu des cessez-le-feu avec 10 des 11 groupes armés non étatiques en activité dans le pays. Les affrontements se poursuivaient toutefois dans l'État du Kachin, et les flambées de violence interconfessionnelles qui ont embrasé l'État de Rakhine ont entraîné des violations des droits de l'homme et une grave crise humanitaire. Un comité de rétablissement de la paix a été créé; ce comité, qui bénéficie de l'appui du nouveau Centre pour la paix au Myanmar, rend compte de ses activités au Président.

9. Dans un paysage politique et économique en mutation profonde, le Myanmar présente un ensemble aussi singulier que complexe de possibilités et de défis. Le pays dispose de perspectives de croissance considérable, qui reposent sur des ressources naturelles abondantes et variées, un potentiel agricole riche et diversifié, un libre accès à la mer et un emplacement stratégique entre Asie du Sud et de l'Est. Cette croissance est cependant inégale en raison de l'écart de pauvreté sensible entre zones rurales et zones urbaines et des fortes disparités qui existent sur le plan du développement humain entre les 14 États et régions, en particulier ceux touchés par les conflits. Par ailleurs, le Myanmar est exposé aux catastrophes naturelles et vulnérable aux effets du changement climatique. Il est urgent de remédier au manque de données et de statistiques fiables.

10. Le Gouvernement s'emploie à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, comme il s'est engagé à le faire, et à honorer ses obligations au titre des instruments internationaux, dont la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Il s'est engagé à ramener le taux de pauvreté de 26 pour cent à 16 pour cent d'ici à 2015 (ces chiffres étant peut-être inexacts en raison du manque de données) et à faire sortir le Myanmar de la catégorie des pays les moins avancés d'ici à 2020. En janvier 2013, le Gouvernement a organisé, avec l'appui des Nations Unies, le premier Forum sur la coopération au développement du Myanmar, qui a abouti à l'Accord de Nay Pyi Taw pour une coopération au développement efficace.

11. En substance, les acteurs du développement qui opèrent au Myanmar sont confrontés à un large éventail de situations présentant des défis très divers pour le développement, qui appellent des interventions très différentes. Les grandes villes, comme Yangon et Mandalay, sont semblables à celles des pays à revenu intermédiaire; en revanche, de nombreuses zones rurales correspondent plus aux caractéristiques des pays les moins avancés, et les capacités de production doivent y être améliorées pour surmonter les handicaps structurels. Certaines régions, telles que les États de Rankine et de Kachin, se caractérisent toujours par d'importants besoins humanitaires, tandis que plusieurs autres États émergent tout juste de décennies de conflit et ont besoin d'une aide pour assurer la démobilisation et la consolidation de la paix. De même, dans plusieurs régions, la pauvreté est extrême et il est indispensable de développer les infrastructures (énergie, eau et assainissement, en particulier), réduire les risques de catastrophe et valoriser le capital humain. La diversité de situations rencontrées au Myanmar pose de réelles difficultés au Gouvernement et aux acteurs du développement, dont les Nations Unies, et met en lumière la nécessité de mettre en œuvre une

large gamme d'interventions stratégiques et ciblées au niveau national ainsi qu'à l'échelle des États, des régions et des districts.

12. La délégation a également examiné la situation dans la région Asie et Pacifique, où vit environ 60 pour cent de la population mondiale. En dépit de leur diversité culturelle, politique et économique, les pays de la région partagent des points communs quant aux défis qu'ils doivent relever.

13. La Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, qui est la plus importante des commissions régionales des Nations Unies, et les organismes régionaux et fonds des Nations Unies fournissent à 62 États membres dans la région une analyse des enjeux critiques axée sur les résultats, une assistance technique et un renforcement des capacités. En outre, plusieurs structures régionales et infrarégionales favorisent la coopération entre États membres au sein de la région Asie et Pacifique, et plus particulièrement la coopération économique. Il s'agit de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), de l'Association de coopération économique Asie et Pacifique, de l'Association sud-asiatique de coopération régionale et du Forum des îles du Pacifique.

III Observations et enseignements relatifs au fonctionnement du système des Nations Unies pour le développement

14. Compte tenu du caractère complexe et évolutif du contexte de développement au Myanmar, et des restrictions précédemment appliquées aux mandats de certaines institutions des Nations Unies, la délégation a constaté que tous les membres de l'équipe de pays donnaient le meilleur d'eux-mêmes et progressaient dans l'élaboration de programmes de développement, le développement des relations de travail avec le Gouvernement et les autres parties prenantes, et la fourniture de l'aide humanitaire d'urgence. Au moment où le Gouvernement engage un processus de réforme, l'équipe de pays traverse elle-même une période de transition; après la levée des sanctions, elle s'apprête en effet à mettre en œuvre dans le pays des activités de développement et des opérations humanitaires, sans aucune restriction en pleine concertation avec le gouvernement et en tandem avec des partenaires de développement, dont la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement, qui commencent aujourd'hui seulement à relancer la programmation au Myanmar.

15. Les relations entre les Nations Unies et le Gouvernement évoluent rapidement, en particulier depuis que le Conseil d'administration du PNUD a levé les restrictions appliquées à son mandat au Myanmar et que la mise en place d'un programme de pays normalisé a été convenue en janvier 2013. Les activités des Nations Unies correspondent bien aux priorités nationales semble-t-il, et les membres de l'équipe de pays intensifient leur coopération avec les ministères à l'échelon national et avec les responsables gouvernementaux compétents à l'échelle du district et des communautés. Le rôle des instances nationales et régionales prendra davantage d'importance à mesure que la décentralisation se poursuit. Les institutions des Nations Unies ont également de plus en plus souvent recours aux systèmes publics pour assurer la prestation de services, et l'équipe de pays a joué un rôle essentiel en aidant le Gouvernement à organiser le premier Forum sur la coopération au développement du Myanmar en janvier 2013. Ce forum a réuni un large éventail de partenaires de développement et leur a donné l'occasion d'examiner les différentes politiques envisageables et d'améliorer la convergence avec les priorités nationales.

16. Il reste toutefois encore beaucoup à accomplir pour assurer la prise en charge du programme de travail des Nations Unies par les pouvoirs publics du pays. L'équipe de pays n'utilise pas de Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) au Myanmar, mais il existe un Cadre stratégique pour 2012–2015, qui a été élaboré avant les nombreuses réformes engagées par le

pays, sans que le Gouvernement y souscrive. Des efforts sont encore nécessaires pour permettre à ce dernier d'appréhender l'utilité et les points forts spécifiques que le système des Nations Unies peut offrir pour l'aider à atteindre ses objectifs de développement, et pour qu'il soit à même d'orienter le processus de planification des Nations Unies. De leur côté, les Nations Unies doivent améliorer le partage de l'information et la transparence, tant avec les autorités nationales et infranationales et le Parlement qu'avec la population, afin d'asseoir leur légitimité et de favoriser l'appropriation et l'esprit de partenariat.

17. En réponse aux réformes entreprises au Myanmar, l'aide publique au développement a augmenté et les donateurs, tant bilatéraux que multilatéraux, sont de plus en plus présents. Cette évolution est bienvenue, mais elle soulève un certain nombre de difficultés qu'il faut s'employer à résoudre. La Banque mondiale et la Banque asiatique de développement sont de nouveau présents au Myanmar, ce qui devrait leur permettre de compléter l'action du système des Nations Unies dans des domaines essentiels. Le système des Nations Unies aura aussi la possibilité de mettre en œuvre des activités de développement plus ciblées, d'autres acteurs pouvant dorénavant intervenir. Cette nouvelle donne signifie également que le système des Nations Unies doit s'adapter à une situation où les Nations Unies ne sont plus le principal donateur, mais interviennent aux côtés de nombreux autres bailleurs de fonds. Les partenaires de développement attendent du système des Nations Unies qu'il tire parti de sa présence prolongée dans le pays et qu'il joue un rôle de premier plan dans la mise en place d'un mécanisme de coordination des donateurs largement ouvert, placé sous la houlette du Gouvernement. Il est indispensable d'établir rapidement des plans pour mettre en place une structure de coordination plus formelle des acteurs bilatéraux et multilatéraux dans la perspective de la prise en main des interventions par le Gouvernement. Cette structure devrait également englober les donateurs non traditionnels et les autres parties prenantes. Plusieurs donateurs ont fait savoir à la délégation que les fonds fiduciaires multidonateurs sont considérés comme des mécanismes d'aide importants pour intervenir au Myanmar.

18. Les Nations Unies ont un rôle particulier à jouer dans le renforcement de la coopération Sud-Sud et triangulaire au Myanmar, notamment en ce qui concerne le partage des connaissances, des enseignements et des pratiques optimales provenant d'autres pays d'Asie et d'autres régions. Dans ce domaine, l'action des Nations Unies est jusqu'ici limitée, et il est possible de faire plus pour identifier les perspectives de coopération dans tous les secteurs clés du programme national de développement, de manière à favoriser un développement qui soit durable. La délégation s'est félicitée de la volonté de l'équipe de pays de mettre sur pied un groupe de travail chargé de recenser les initiatives prometteuses de coopération Sud-Sud et triangulaire susceptibles d'être soumises au Gouvernement du Myanmar, en tenant compte des priorités nationales.

19. Par ailleurs les partenariats entre les Nations Unies, les organisations non gouvernementales, les groupes de la société civile et le secteur privé se développent à mesure que de nouvelles perspectives se présentent. La participation des organisations non gouvernementales aux groupes de travail thématiques est bien accueillie, mais il conviendrait aussi de chercher activement à nouer des relations avec d'autres groupes pour encourager le dialogue, la transparence et la coopération. Il serait utile que les Nations Unies mettent en place des activités de renforcement des capacités et des actions de plaidoyer conjointes à l'appui des organisations de la société civile. Les organisations non gouvernementales ont un rôle particulier à jouer pour assurer la viabilité à long terme de certains projets communautaires auxquels les Nations Unies ont commencé à retirer leur appui.

20. La levée des restrictions imposées au programme des Nations Unies au Myanmar offre également à l'équipe de pays la possibilité d'appliquer plus largement des approches intégrées et conjointes et de s'efforcer d'améliorer la cohérence entre les institutions, y compris en ce qui concerne la hiérarchisation

des priorités et l'évaluation. La délégation a salué le travail accompli par l'équipe de pays pour rapprocher les positionnements, mais elle a constaté qu'en général, chaque organisme planifie et met en œuvre ses propres programmes. Ce cloisonnement devrait être évité. Il est possible d'améliorer la coordination au niveau des programmes dans certains secteurs spécifiques et pour les questions transversales, mais aussi de renforcer la complémentarité des projets à l'échelle des districts ou des communautés. Les rapports sur les résultats établis par l'équipe de pays, portent essentiellement sur les produits et les activités plutôt que sur les effets directs (ce qui est aussi le cas dans d'autres pays).

21. Les fonctions de Coordonnateur résident sont d'une importance capitale dans le contexte de transition et de développement complexe qui caractérise le Myanmar. Le coordonnateur résident assume un rôle clé à plusieurs niveaux: il favorise le dialogue politique et stratégique avec le Gouvernement et d'autres acteurs du développement, assure la cohérence et le positionnement stratégique global de l'équipe de pays, et guide la mise en œuvre du Cadre stratégique des Nations Unies. À cet égard, le coordonnateur résident et l'équipe de pays ont obtenus plusieurs résultats importants: l'élaboration d'un document sur les politiques de développement envisageables et l'organisation d'une conférence à ce sujet en 2012; l'appui apporté à l'organisation du premier Forum sur la coopération au développement du Myanmar, qui a conduit à l'adoption d'un document qui fera date, l'Accord de Nay Pyi Taw pour une coopération au développement efficace; et la contribution à l'élaboration du premier rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement établi par le Myanmar depuis 2006.

22. La délégation a constaté que, par rapport à d'autres pays, le bureau du coordonnateur résident disposait d'un personnel suffisant et compétent, une partie des effectifs étant pris en charge par les donateurs bilatéraux. Il a toutefois été signalé que l'absence de partage des coûts entre les membres de l'équipe de pays faisait obstacle au renforcement de la coordination au sein de l'équipe. Le manque de souplesse des financements est susceptible de compromettre le bon déroulement des activités de lancement de projet et les activités préparatoires conjointes de l'équipe de pays. L'une des explications avancées tient à l'absence d'accord global entre les institutions des Nations Unies concernant la répartition de la charge financière du Bureau de coordination des activités de développement des Nations Unies et du Fonds de coordination des Nations Unies pour les pays; la négociation de cet accord est en cours.

23. La frontière entre les fonctions du Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire et celles du Représentant résident du PNUD doit être plus clairement définie, notamment en ce qui concerne la répartition du travail et les lignes de responsabilité. Un directeur de pays du PNUD a été recruté en 2012, ce qui devrait permettre au Coordonnateur résident d'accorder toute son attention à la question du positionnement stratégique de l'équipe de pays et des organisations qui la compose, et de limiter aux questions d'orientation générale et de limiter le rôle du Représentant résident du PNUD aux questions d'orientation générale. La question de la séparation des fonctions soulève une fois encore le problème de l'absence d'accréditation auprès du Gouvernement du Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire et de l'absence reconnaissance officielle du directeur de pays du PNUD.

24. Compte tenu des missions de "bons offices du Secrétaire général" des Nations Unies assurées sous la direction du Conseiller spécial du Secrétaire général, la délégation n'a pas toujours clairement saisi la répartition des rôles entre le Coordonnateur résident et le Coordonnateur de l'action humanitaire et le Conseiller spécial lorsqu'ils s'adressent au Gouvernement.

25. À l'issue des réunions tenues à Bangkok, la délégation a estimé d'un commun accord que les bureaux régionaux de chaque institution des Nations Unies et l'équipe régionale du Groupe des Nations Unies pour le développement ont joué et jouent toujours un rôle important dans la diffusion des

normes internationales relatives à l'élaboration des politiques et à l'exécution des projets, l'objectif étant d'intervenir dans la région Asie et Pacifique de manière à relever les défis et à promouvoir les points forts. À cet effet ils ont: fourni des compétences techniques spécialisées non disponibles au niveau national; prêté leur concours à l'élaboration des Plans cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD); évalué les performances des Coordonnateurs résidents et des membres de l'équipe de pays; favorisé la mutualisation des pratiques optimales entre équipes de pays; et formulé des conseils stratégiques sur des questions de politique intéressant toute la région, s'agissant, par exemple, des interventions dans les pays à revenu intermédiaire, de l'urbanisation et de la réduction des risques de catastrophe. La visite a également fait ressortir l'importance de la coopération des Nations Unies avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, le Forum des îles du Pacifique et d'autres organisations régionales, et mis l'accent sur les perspectives de renforcement de l'appui apporté par les Nations Unies à la coopération Sud-Sud et triangulaire. Les bureaux régionaux pourraient également jouer un rôle encore plus essentiel dans les programmes régionaux relatifs aux engagements politiques tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, en particulier dans les pays où leur présence est limitée, voire inexistante.

26. La délégation s'est félicitée du rôle du Groupe de travail thématique sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes à Bangkok, qui illustre la capacité de la Commission régionale et de l'équipe régionale du Groupe des Nations Unies pour le développement à travailler main dans la main pour veiller à ce que la question transversale de la parité soit intégrée dans la planification interorganisations et l'exécution des programmes dans toute la région. L'amélioration de la cohérence stratégique des politiques régionales de lutte contre la violence à l'égard des femmes, et le partage systématique des connaissances figurent au nombre des principaux résultats obtenus.

IV Observations et enseignements issus de la programmation des Nations Unies

Croissance solidaire et réduction de la pauvreté

27. Le Myanmar, doté d'une importante façade maritime, de terres fertiles et d'abondantes ressources naturelles, bénéficie d'une position géographique favorable. Le pays dispose d'un potentiel agricole considérable et d'une population en âge de travailler productive. Malgré ces atouts, le pays, avec une croissance économique de 5 pour cent en moyenne et un revenu par habitant estimé à 702 dollars É.-U., est nettement moins avancé que ses voisins, qui affichent une croissance rapide. Les taux de pauvreté sont aujourd'hui élevés, puisque 26 pour cent de la population vit sous le seuil de pauvreté et environ 5 pour cent sous le seuil de pauvreté alimentaire. La Stratégie nationale de développement rural et d'atténuation de la pauvreté vise à ramener le taux de pauvreté de 32 pour cent en 2005 à 16 pour cent d'ici à 2015. Certains signes indiquent un recul de la pauvreté, mais les inégalités régionales sont marquées et ne cessent de se creuser, les taux de pauvreté en zone rurale étant deux fois plus élevés qu'en zone urbaine. Les zones frontalières reculées où vivent les minorités ethniques du Myanmar et les régions qui se relèvent des conflits sont particulièrement pauvres.

28. Lors de réunions avec les membres de la délégation, les ministres et les parlementaires ont souligné qu'il importait de favoriser l'accélération de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté, et ont attiré l'attention sur les neuf secteurs prioritaires arrêtés par le Gouvernement: la production agricole, l'élevage et la pêche, la productivité rurale et les industries familiales, l'enseignement technique, les sociétés de micro-épargne et de micro-crédit, les coopératives rurales, la vie socio-économique en zone rurale, l'énergie rurale, et la préservation de l'environnement. Plusieurs d'entre eux ont fait remarquer

qu'il était primordial de développer le secteur agricole, qui représente aujourd'hui 43 pour cent du produit intérieur brut et 54 pour cent des emplois au Myanmar. Toutefois, plusieurs facteurs pèsent sur la productivité et la croissance du secteur, dont des infrastructures inadaptées, des investissements dans l'irrigation insuffisants, la faible diffusion des technologies et le manque d'appui technique aux agriculteurs, le manque de cohérence des politiques et l'absence de droits bien définis régissant l'usage, l'occupation et la possession des terres. À cet égard, le Gouvernement s'est engagé à continuer de donner la priorité aux petites et moyennes exploitations agricoles, ce qui est particulièrement apprécié.

29. En application du Cadre stratégique des Nations Unies, l'équipe de pays a commencé à appuyer les priorités de développement, les politiques, les stratégies, les programmes et le budget conçus par le Gouvernement, à promouvoir leur caractère solidaire et à favoriser la croissance et l'atténuation des disparités et des inégalités entre régions et groupes de population et en leur sein. L'équipe de pays met en outre l'accent sur l'amélioration des moyens de subsistance, l'entrepreneuriat, les possibilités d'emploi et la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations les plus vulnérables en milieu rural, ainsi que l'accès à la finance rurale. Au Myanmar, les possibilités de soutenir la croissance et la réduction de la pauvreté qui s'offrent aux Nations Unies sont immenses; le défi consistera à inscrire les initiatives dans une perspective durable et à les définir en fonction des avantages comparatifs. Les Nations Unies disposent d'un vaste réseau dans les villages et les districts ruraux, essentiellement du fait de la présence prolongée du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), ainsi que de l'Initiative pour le développement humain menée par le PNUD, qui a permis de fournir un appui crucial aux moyens de subsistance des populations locales de 1993 à 2012. Conformément à une décision récente du Conseil d'administration du PNUD, une partie de cette initiative sera progressivement abandonnée afin de se concentrer davantage sur le renforcement de la gouvernance locale et sur la capacité des pouvoirs publics à améliorer l'assistance fournie à l'échelon local. La délégation a constaté que plusieurs projets relatifs aux groupes d'autosubsistance exécutés dans le cadre de cette initiative étaient en voie de suppression. Il s'agit d'un signe encourageant dans la mesure où les Nations Unies doivent commencer à s'orienter davantage vers une action politique menée en amont auprès des pouvoirs publics à l'échelon national, infranational et local, et à déléguer une partie des activités communautaires à d'autres acteurs. Il est toutefois important que cette transition soit planifiée avec soin et dans une perspective de pérennisation, et que les Nations Unies concentrent l'attention sur les domaines où les besoins et l'utilité sont particulièrement importants.

30. La plus grande partie des crédits affectés à l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim transite par le Fonds d'affectation spéciale Modes de subsistance et sécurité alimentaire établi en 2009 et géré par l'UNOPS. À ce jour, ce fonds a permis de venir en aide à 1,5 million de personnes (soit plus de 3 pour cent de la population du Myanmar), plus particulièrement parmi les familles rurales les plus pauvres et les plus vulnérables. Il est toutefois nécessaire de poursuivre l'examen de ces modalités afin de veiller à ce qu'elles demeurent pertinentes et adéquates pour appuyer les objectifs prioritaires de croissance définis par le Gouvernement moyennant le renforcement des capacités. Compte tenu de la montée en puissance des opérations de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement au Myanmar, il sera important de veiller à éviter les chevauchements dans les secteurs clés, notamment le microfinancement.

Accès équitable à des services sociaux de qualité

31. L'équipe de pays des Nations Unies au Myanmar a conscience que l'une des conditions préalables à l'établissement d'une société solidaire et équitable est d'assurer un accès universel à des services sociaux de qualité. Même si les données officielles font état d'une légère augmentation des taux de scolarisation et de l'espérance de vie, des difficultés importantes persistent dans les domaines de l'accès à une éducation de qualité, de l'accès aux services de santé et de leur disponibilité, notamment en ce qui concerne la santé de la procréation, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Les pouvoirs publics et les autres intervenants ont tous évoqué ces problèmes avec la délégation. En dépit de l'accroissement des dépenses publiques dans les secteurs de la santé et de l'éducation en 2012 et 2013, les investissements de l'État sont encore limités, l'éducation représentant à l'heure actuelle 4,9 pour cent du budget et la santé tout juste 3 pour cent. Les Nations Unies œuvrent de concert avec le Gouvernement pour renforcer la priorité accordée à ces secteurs afin de gommer les disparités sur le plan des services sociaux de base, notamment entre les régions et entre les différents groupes ethniques.

32. Des réformes structurelles doivent être engagées sans tarder dans les secteurs de la santé et de l'éducation, afin non seulement de développer les systèmes, mais aussi d'assurer la qualité des prestations indispensables pour renforcer le capital humain afin de réduire la pauvreté. Les Nations Unies collaborent avec les ministères compétents à l'appui des Plans stratégiques nationaux et pour améliorer la collecte, l'analyse, la diffusion et l'exploitation des données à l'échelle des districts. Il sera important que le système des Nations Unies s'efforce de renforcer la capacité des pouvoirs publics à assurer des services de qualité, y compris en améliorant les mécanismes institutionnels de direction et de gestion.

33. La délégation a visité un certain nombre de centres de soin et d'éducation non formelle dans la zone centrale aride et dans la partie méridionale de l'État de Shan. La nécessité de continuer à soutenir ces projets à l'échelon local est apparue clairement. L'éducation non formelle a été jugée déterminante pour donner une chance aux enfants qui ont arrêté leurs études ou qui n'ont jamais été scolarisés pour différentes raisons (pauvreté, migration ou troubles sociaux). Ce modèle devrait être appliqué à plus grande échelle afin d'éviter un nouveau recul des taux d'alphabétisation.

34. Il a été constaté que le FNUAP et l'UNICEF appuyaient souvent des activités dans les mêmes centres de soin, bien que cela ne soit pas toujours le cas, et qu'à l'heure actuelle la planification et la programmation conjointes entre les organismes étaient manifestement limitées, y compris au niveau de l'administration à l'échelon national.

35. Les Nations Unies jouent un rôle de premier plan dans le Groupe de travail thématique sur l'éducation, qui est le principal mécanisme de coordination réunissant les pouvoirs publics, les organisations multilatérales et les organisations non gouvernementales internationales et locales. Ce groupe joue un rôle décisif en tant qu'espace de concertation et de plaidoyer en faveur d'un accès plus équitable à l'éducation. Les représentants du Gouvernement ont indiqué à la délégation qu'ils appréciaient la collaboration efficace du système des Nations Unies, en particulier de l'UNICEF, dans ce secteur. Ce mécanisme de coordination pourrait être utilisé dans d'autres secteurs, notamment la santé. Il est également apparu que la coordination entre les donateurs et les Nations Unies dans le secteur de l'éducation était assez efficace et que d'autres secteurs pourraient en tirer des enseignements.

36. En dépit des quelques progrès accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans le domaine de la santé, il reste encore de graves problèmes à surmonter, notamment en ce qui concerne: la réduction de la mortalité néonatale et maternelle et de la malnutrition maternelle et juvénile; la prise en charge des besoins dans le domaine de la santé de la procréation, en particulier pour les jeunes et les adolescents; et l'amélioration de l'accès à une eau salubre et à un assainissement correct. Les taux de prévalence élevés du VIH, particulièrement chez les femmes enceintes et au sein des groupes à risque, présentent également un défi majeur. Pour s'attaquer à ces problèmes, il est nécessaire de renforcer la programmation commune entre toutes les institutions des Nations Unies en se fondant sur les travaux déjà engagés, notamment par l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le VIH/sida.

37. Les secteurs de l'éducation et de la santé demeurent fortement tributaires du financement des donateurs, acheminé notamment par le biais du Fonds pour l'éducation géré par l'UNICEF et du Fonds OMD3 administré par l'UNOPS. Il est nécessaire de renoncer progressivement à la dépendance à l'égard du financement des donateurs dans ces secteurs afin de ne pas compromettre la viabilité à long terme des services sociaux. Le niveau peu élevé des dépenses publiques en faveur du secteur de la santé a fragilisé les infrastructures nationales et plus de 80 pour cent du total des dépenses de santé sont prises en charge par les ménages.

38. À l'issue de la conférence nationale organisée en 2012 sur les différentes politiques de développement envisageables, le Gouvernement a organisé, pour la première fois dans l'histoire du Myanmar, une conférence sur la protection sociale. Cette conférence a été l'occasion de sensibiliser les responsables politiques à la nécessité de développer les systèmes de protection sociale, qui ne sont pas de premier ordre au Myanmar, afin d'atténuer l'impact de la pauvreté sur les familles et d'obtenir de meilleurs résultats en matière de développement des enfants. La délégation a considéré que les Nations Unies avaient la possibilité de continuer d'œuvrer, de concert avec les ministères compétents, de manière à influencer la législation et l'élaboration des politiques, de sorte que les éléments convenus lors de la conférence soient mis en place afin d'appuyer la construction d'un système de protection sociale prenant en charge l'ensemble du territoire du pays.

Réduction des risques de catastrophe et changement climatique

39. À l'instar de nombreux autres pays de la région Asie et Pacifique, le Myanmar est vulnérable aux nombreux aléas naturels auxquels il est exposé, dont la fréquence ne cesse d'augmenter. Le changement climatique affecte également la biodiversité, les habitats et les ressources naturelles, tout en n'étant pas étranger à la multiplication des catastrophes naturelles et des phénomènes météorologiques extrêmes. Au lendemain du cyclone Nargis qui a frappé le pays en mai 2008, l'élaboration de documents d'orientation et de plans d'action a progressé (on peut citer par exemple le Plan d'action du Myanmar sur la réduction des risques de catastrophe ou encore la Réglementation en matière de gestion des risques de catastrophe). D'autres plans, tels que la Stratégie nationale de développement durable et le Plan national d'action en faveur de l'adaptation, sont en cours d'élaboration pour mettre en place les mécanismes et les cadres institutionnels nécessaires pour les besoins de l'adaptation aux effets du changement climatique et de leur atténuation.

40. Le Cadre stratégique des Nations Unies pour le Myanmar inclut des objectifs en matière de réduction des risques de catastrophe et de changement climatique qui seront appuyés par l'équipe de pays à trois niveaux: national (politiques); institutionnel (systèmes); et communautés. En raison de son mandat restreint au Myanmar, le PNUD a peu contribué, dans le passé, à la réalisation de ces objectifs; cependant, le programme de pays établi par cet organisme porte une plus grande attention à ce domaine et prévoit notamment de fournir des conseils

sur les orientations au niveau national et infranational. Le PNUD et ActionAid président également un groupe de travail thématique sur ces questions.

41. Lors de sa visite, la délégation n'a pas beaucoup entendu parler de ce domaine de priorité et a constaté peu d'efforts en la matière, et il semble que les Nations Unies doivent y prêter une plus grande attention. La réduction des risques de catastrophe devrait faire partie intégrante de tous les programmes des Nations Unies au Myanmar. La délégation a eu des difficultés à évaluer dans quelle mesure la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets avaient été intégrées dans les stratégies et les plans établis par les pouvoirs publics en matière de développement; il ne lui a pas été non plus possible d'établir clairement dans quelle mesure le Gouvernement avait mis en œuvre les diverses mesures adoptées au lendemain du cyclone Nargis, notamment lors des dernières catastrophes, telles que le séisme de Shwebo en novembre 2012. Compte tenu de l'accroissement prévisible de la fréquence et de l'ampleur des phénomènes naturels dangereux, et de leur impact potentiel sur les investissements en faveur du développement, ces questions revêtent une pertinence particulière pour le Ministère du plan et du développement économique.

Bonne gouvernance et renforcement des institutions démocratiques et des institutions de défense des droits de l'homme

42. Tout au long de la visite, le Gouvernement du Myanmar a insisté sur sa volonté d'instaurer la démocratie et souligné le travail qu'il reste à accomplir. Cet ambitieux programme prévoit une nouvelle vague de réformes démocratiques, la consolidation de la paix, la reconstruction de l'économie et la garantie d'un État de droit, ainsi que le respect de la diversité ethnique et l'égalité. Des changements réels se sont produits, mais les difficultés, parmi lesquelles une faible capacité institutionnelle et technique en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, sont nombreuses et complexes.

43. Le Cadre de réformes économiques et sociales établi par le Gouvernement attache une importance particulière au renforcement de la bonne gouvernance et de l'intégrité de l'administration. L'équipe de pays cherche à promouvoir la bonne gouvernance et à assurer des interventions constructives et durables afin d'établir une gouvernance équitable et solidaire en mesure de favoriser à la fois la croissance et la réduction de la pauvreté; à cet effet, l'équipe de pays des Nations Unies propose notamment plusieurs actions en ce qui concerne la réforme de la fonction publique, l'accès à l'information et sa transparence, la lutte contre la corruption, l'État de droit et la participation.

44. L'Accord de Nay Pyi Taw pour une coopération efficace en matière de développement témoigne également de la ferme volonté du Gouvernement de développer une culture de pratiques démocratiques reconnaissant les droits de l'homme et renforçant le pouvoir des citoyens au moyen de processus participatifs l'objectif étant: d'approfondir les processus de concertation concernant les priorités et les plans de développement à tous les niveaux de l'administration; de mener avec la société civile un dialogue vigoureux s'inscrivant dans une démarche participative, notamment en donnant davantage la parole aux femmes, aux minorités et aux populations marginalisées; de renforcer l'État de droit et d'améliorer l'accès à la justice; et d'améliorer la transparence et l'efficacité des programmes publics.

45. Le Cadre stratégique des Nations Unies définit quatre résultats à obtenir en priorité dans ce domaine: la cohérence des cadres et politiques juridiques du pays, avec les traités ratifiés ainsi qu'avec les normes et règles reconnues à l'échelle internationale; l'égalité d'accès à la protection sociale pour les groupes vulnérables; l'amélioration des systèmes statistiques nationaux; et la participation effective des citoyens à la prise des décisions en matière de politiques publiques

et à leur mise en œuvre au service du respect des droits de l'homme et de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

46. Plusieurs institutions des Nations Unies se sont engagées à appuyer l'obtention de ces résultats, dont l'Organisation internationale du travail, le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF. Le PNUD travaille en étroite collaboration avec les parties prenantes nationales en ce qui concerne la réforme du secteur de la justice et l'appui au processus législatif.

47. Il est jugé indispensable de préserver la dynamique de réformes dans ce domaine stratégique prioritaire, y compris en adoptant une approche sectorielle et en assurant une convergence étroite avec les priorités nationales en matière de développement. Parallèlement, l'équipe de pays et chacune des institutions doivent rester concentrées sur leurs avantages comparatifs, être en mesure de déterminer dans quelles activités et domaines ils souhaitent ou non s'engager, et évaluer soigneusement le risque de surcharger les pouvoirs publics avec un trop grand nombre de programmes et d'initiatives. Il est également primordial d'agir en coopération étroite avec les institutions financières internationales en matière de réforme administrative et de bonne gouvernance.

Égalité des sexes et renforcement de l'autonomisation des femmes

48. Le Myanmar est l'un des États parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Dans le cadre de son engagement à procéder à des réformes économiques et sociales, le Gouvernement du Myanmar accorde une plus grande importance à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes et des filles, et il a chargé le Département de la protection sociale, rattaché au Ministère des affaires sociales des secours et de la réinstallation d'assurer la coordination en ce qui concerne les questions de parité. Par ailleurs, le Gouvernement prépare les quatrième et cinquième rapports uniques, qui doivent être soumis au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes en août 2014, et établit la version finale de son premier Plan stratégique national pour la promotion de la femme (2012-2021), inspiré en grande partie du Programme d'action adopté lors de la Conférence de Beijing. Enfin, les organisations de la société civile sont également de plus en plus nombreuses à agir en faveur de l'autonomisation des femmes.

49. Dernièrement, le bureau régional d'ONU-Femmes à Bangkok, en collaboration avec le Groupe de travail thématique sur l'égalité des sexes présidé par le FNUAP, a favorisé l'analyse de ces questions et rassemblé des données probantes; il a également mené des projets de sensibilisation et de renforcement des capacités à petite échelle. Malgré cela, les Nations Unies n'ont apporté qu'un concours limité à l'élaboration du Plan stratégique national pour la promotion de la femme et n'ont fourni qu'un appui institutionnel restreint à la société civile, notamment au Réseau sur l'égalité des sexes. À l'heure actuelle, les différents ministères et instances gouvernementales n'ont manifestement pas les capacités nécessaires pour traiter ces questions. Il est important que la question des droits des femmes et de leur autonomisation soit soigneusement examinée dans le contexte de l'ensemble des réformes constitutionnelles, juridiques, budgétaires et administratives en cours.

50. Qui plus est, à l'heure actuelle, ONU-Femmes ne dispose pas d'un bureau de pays ou d'un fonctionnaire en poste au Myanmar, et c'est le FNUAP qui préside le Groupe thématique de l'équipe de pays des Nations Unies sur l'égalité des sexes. Le Myanmar est aujourd'hui l'un des trois pays les moins avancés de la région Asie et Pacifique à n'être pas encore doté, sous une forme ou sous une autre, d'un bureau chargé des programmes ou projets d'ONU-Femmes; à défaut, quelques projets d'appui limités sont mis en œuvre à partir du bureau régional de Bangkok. Selon la délégation, ONU-Femmes aura des difficultés à exercer une influence significative sur le processus national de réformes au Myanmar ou à participer efficacement à la coordination des travaux réalisés par l'équipe de pays

en faveur de l'égalité des sexes, car elle ne jouit pas du statut d'institution résidente.

51. La délégation a également estimé que le Cadre stratégique des Nations Unies pour 2012-2015 ne portait pas une attention suffisante aux effets directs à obtenir en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes, et que les mesures visant à intégrer les questions de parité dans les programmes humanitaires et de développement élaborés par l'équipe de pays étaient limitées. Par conséquent, même si les efforts récemment accomplis méritent d'être salués, il est nécessaire de renforcer la programmation conjointe et de mieux coordonner les approches dans ce domaine. ONU-Femmes et le groupe de travail thématique sur l'égalité des sexes présidé par le FNUAP sont en train de préparer une évaluation de la situation en matière d'égalité des sexes afin d'appuyer la mise en place du plan stratégique national pour la promotion de la femme; de son côté, ONU-Femmes s'apprête à affecter un conseiller pour la problématique hommes-femmes au bureau du Coordonnateur résident.

Opérations humanitaires et appui à la consolidation de la paix

52. Après 60 ans de conflit, en particulier dans les régions frontalières, mais aussi en raison d'une grande vulnérabilité aux catastrophes naturelles, les besoins humanitaires du Myanmar sont pressants et persistants. Au lendemain du cyclone Nargis qui a dévasté le delta de l'Irrawaddy en 2008, les Nations Unies et d'autres acteurs humanitaires ont été en mesure d'obtenir un accès plus large au pays et d'améliorer les mécanismes de coordination de l'action humanitaire. Depuis 2011, les réformes engagées par le Gouvernement ont renforcé les possibilités et les perspectives d'instaurer une paix durable, et des accords de cessez-le-feu ont été conclus entre le Gouvernement et 10 des 11 groupes armés en activité dans le pays, y compris dans les États de Chin, de Shan et de Kayin. Plusieurs donateurs bilatéraux et les Nations Unies assurent un soutien logistique et technique au nouveau Centre pour la paix au Myanmar, chargé de coordonner toutes les initiatives de paix, dont l'objectif est de devenir un "guichet unique" pour les gouvernements donateurs et les organisations internationales souhaitant soutenir le processus de paix dans le cadre de la future coopération au développement.

53. Malgré des signes indiquant que la paix progresse dans de nombreuses régions, les besoins humanitaires demeurent très importants, en particulier dans deux régions du pays (les États de Kachin et de Rakhine), où les hostilités se poursuivent et où un grand nombre de personnes ont fui leur région d'origine. Par ailleurs, après des années de conflit, 300 000 à 400 000 réfugiés et demandeurs d'asile non immatriculés originaires du Myanmar vivent dans des camps ou des abris au Bangladesh, en Inde, en Malaisie et en Thaïlande.

54. La délégation a été informée que les affrontements entre l'armée du Myanmar et l'Armée de l'indépendance kachin (KIA) et ses alliés ont entraîné une grave crise humanitaire, dans l'État de Kachin et dans le nord de l'État de Shan, provoquant des déplacements de populations, des dégâts aux infrastructures, des pertes en vies humaines et la destruction de moyens de subsistance. La violence a marqué le pas depuis la reprise des négociations de paix en février, mais de nombreuses personnes n'ont pu rentrer chez elles et les personnes déplacées immatriculées dans l'État de Kachin et dans le nord de l'État de Shan sont plus de 83 000, 56 pour cent d'entre elles se trouvant dans des zones qui échappent au contrôle du Gouvernement. La délégation a pris note des préoccupations des Nations Unies et d'autres intervenants humanitaires quant à l'impossibilité d'accéder sans entrave et en toute sécurité à tous les sites accueillant des personnes déplacées, surtout compte tenu de l'arrivée de la mousson prévue en mai.

55. La délégation s'est rendue dans l'État de Rakhine, la deuxième région la plus pauvre du pays, où les violences intercommunautaires survenues en 2012 ont conduit 120 000 personnes à quitter leur village. De nombreuses habitations ont

été réduites en cendres et plusieurs villages ont été totalement détruits, ces ravages touchant plus particulièrement la population musulmane, à laquelle appartiennent la plupart des personnes déplacées. Huit mois après, les tensions étaient toujours vives. Compte tenu des conditions de sécurité, le Gouvernement a décidé de séparer les populations musulmane et bouddhiste, et de limiter la liberté de circulation de la communauté musulmane.

56. La délégation, qui s'est rendue dans six camps abritant des personnes déplacées, a constaté des disparités dans les conditions de vie, les plus difficiles ayant été observées dans les camps les plus reculés, comme celui de Ngwe Chaung. Elle a noté que les populations déplacées manquaient de nourriture, d'eau potable, d'hygiène, de soins de santé de base et de vêtements et que l'hygiène n'était pas assurée. En raison des rigoureuses restrictions à leur liberté de circulation, les populations déplacées ont très peu de possibilités, voire aucune, d'exercer une activité de subsistance et d'accéder aux services sociaux, par exemple dans les domaines de la santé ou de l'éducation. Il lui a été indiqué qu'il était particulièrement urgent de remédier au problème des abris, qui ne sont pas adaptés à la situation, car les pluies attendues en mai risquaient d'inonder plusieurs sites. Les Nations Unies et d'autres partenaires exhortaient le Gouvernement à déplacer certains camps afin d'éviter une tragédie.

57. En 2012, lorsque la crise a éclaté dans l'État de Rakhine, le système d'aide humanitaire des Nations Unies a réagi rapidement, en collaboration avec le Gouvernement et les intervenants humanitaires internationaux, pour fournir des vivres, de l'eau et des services de base à la population touchée. La délégation a constaté que les institutions des Nations Unies jouaient un rôle très important dans les camps, mais qu'elles avaient encore tendance à agir chacune de leur côté, ce qui entraînait des chevauchements et des lacunes. Elle a également noté que la coordination de l'aide humanitaire restait difficile, le système d'action groupée n'étant pas encore complètement opérationnel dans le pays. Elle a en outre fait remarquer que, à l'instar du PNUD, certaines institutions apportaient une aide purement humanitaire dans certains camps. Si la situation humanitaire devait persister, certaines institutions des Nations Unies seront peut-être amenées à clarifier leur rôle et l'assistance qu'elles apportent.

58. Lors des réunions avec les diverses instances à Nay Pyi Taw, il a été demandé aux Nations Unies d'intensifier leur action dans l'État de Rakhine. Selon les observations de la délégation, la question de la pérennité de l'aide au développement apportée par les Nations Unies doit être attentivement examinée car cette aide doit aller de pair avec la recherche d'une solution politique pour remédier aux causes profondes du conflit. Si les Nations Unies sont appelées à amplifier leur aide, il faudra examiner de plus près la question de la mobilisation de ressources et de compétences supplémentaires pour compléter les moyens actuellement consacrés à l'aide humanitaire.

59. Dans l'ensemble, la délégation a noté qu'il était important de remédier d'urgence à la situation dans l'État de Rakhine en prenant des mesures de nature à rétablir un climat de confiance et à favoriser la communication et la réconciliation. Elle a été informée de l'existence d'un comité qui soumettrait prochainement un rapport assorti de recommandations.

60. En ce qui concerne l'avenir, la délégation a noté qu'il était important d'éviter les déplacements internes prolongés et qu'il convenait d'allier une approche humanitaire à court terme et des interventions à moyen et long terme menées en temps opportun afin de parvenir à une solution politique durable au conflit pour conduire au développement. Elle a souligné combien il importait que les Nations Unies œuvrent, sous l'égide des autorités nationales et infranationales et en collaboration avec l'ensemble des acteurs et des parties prenantes, en vue d'élaborer des stratégies intégrées permettant d'établir une approche à long terme de nature à promouvoir la paix, à s'attaquer aux causes profondes du conflit et à ouvrir une phase durable de transition vers le développement. La délégation a

également noté qu'il importait de prendre d'urgence les mesures nécessaires pour que les violences intercommunautaires ne se propagent pas à d'autres régions, comme cela s'est malheureusement produit deux jours après la fin de la visite à Meikhtila, dans la région de Mandalay.

V. Principales conclusions

61. Globalement, la délégation a conclu que l'équipe de pays des Nations Unies au Myanmar était fermement résolue à établir un dialogue de plus en plus constructif et harmonieux avec le Gouvernement à tous les niveaux et à aider le pays dans cette importante période de transition. L'équipe de pays a pris conscience qu'il était urgent de repositionner le système des Nations Unies au Myanmar afin de tirer pleinement parti des opportunités des processus de réforme entrepris par le Gouvernement. La délégation a reconnu la complexité de l'environnement opérationnel dans lequel travaille l'équipe de pays, non seulement en raison de la transition politique en cours, mais aussi du fait des divers problèmes et contextes humanitaires et de développement qui se présentent simultanément dans différentes régions du pays. Elle a apprécié les efforts déployés par l'équipe de pays pour répondre à l'ensemble des demandes et des attentes en cette période cruciale, et a félicité les membres du personnel, en particulier ceux qui interviennent dans les zones en proie à des conflits et des troubles, pour le travail qu'ils accomplissent inlassablement.

62. En raison des restrictions précédemment imposées aux activités de certains membres de l'équipe de pays, l'établissement de principes et de mécanismes de nature à permettre une coordination étroite et une programmation conjointe entre les institutions en est encore à ses débuts, et il faut poursuivre les efforts pour améliorer et renforcer la coordination au sein de l'équipe de pays, mais aussi avec les pouvoirs publics et les autres partenaires humanitaires. Au cours de ce processus, il apparaît clairement que le Gouvernement devrait prendre en main le développement du pays tandis que, parallèlement, l'équipe de pays a un rôle décisif à jouer afin d'appuyer l'appropriation nationale.

63. Concernant l'avenir, parmi un large éventail de questions liées au développement, la délégation a identifié un certain nombre de domaines qui méritent toute l'attention des Nations Unies au Myanmar. Tout d'abord, le besoin le plus pressant est de continuer à aider le Gouvernement à prendre en temps utile les mesures nécessaires pour préserver la dignité humaine et éviter le risque de voir se prolonger la situation critique des personnes déplacées, en particulier dans l'État de Rakhine. Il est ensuite impératif que l'équipe de pays amplifie l'aide apportée au Gouvernement du Myanmar pour qu'il puisse atteindre ses objectifs en matière de réduction de la pauvreté. Le manque de données socio-économiques fiables a limité la capacité du Gouvernement et des Nations Unies à relever efficacement les défis du développement; le recensement de 2014, le premier depuis 30 ans, sera effectué en étroite collaboration avec le Gouvernement et le FNUAP, et donnera aux Nations Unies une occasion décisive d'aider le Gouvernement à combler cette lacune. Il est indispensable d'assurer le financement du recensement aussi rapidement que possible. Enfin, il sera nécessaire que les membres de l'équipe de pays travaillent ensemble pour établir un cadre commun qui concorde avec le prochain plan quinquennal de développement établi par le Gouvernement, qui devrait entrer en vigueur en 2016.

VI. Recommandations

64. À l'issue de cette visite, les recommandations suivantes ont été établies à l'intention de l'équipe de pays des Nations Unies au Myanmar afin d'éclairer et d'enrichir le travail que ses membres accomplissent sur le terrain, ainsi qu'aux Conseils d'administration du PNUD/FNUAP/UNOPS, de l'UNICEF, d'ONU-Femmes et du PAM afin d'étayer leurs délibérations.

- a) L'équipe de pays devrait continuer de renforcer son engagement aux côtés du Gouvernement dans le cadre du processus de réforme entrepris dans le pays, afin de mettre en œuvre un programme d'appui stratégique et bien coordonné.
- b) Prenant note des objectifs du Gouvernement, qui entend ramener le taux de pauvreté de 26 pour cent à 15 pour cent d'ici à 2015 et sortir le Myanmar de la catégorie des pays les moins avancés, les Nations Unies devraient activement aider le Gouvernement à élaborer et à exécuter des stratégies de réduction de la pauvreté, en s'appuyant sur les domaines prioritaires définis dans le Programme d'action d'Istanbul en faveur des pays les moins avancés, et comme indiqué dans l'examen quadriennal complet.
- c) Outre l'élimination de la pauvreté, les Nations Unies devraient continuer d'appuyer les efforts du Gouvernement en matière de promotion de la bonne gouvernance, de la démocratie et de l'État de droit.
- d) L'équipe de pays devrait entreprendre un processus de planification conjointe, en étroite concertation avec le Gouvernement, afin d'élaborer un Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement complet qui entrerait en vigueur en 2016, après l'achèvement de l'exécution du Cadre stratégique en cours. Il faudrait proposer au Gouvernement des orientations et des options afin de permettre l'adoption progressive d'une approche des Nations Unies plus harmonisée, tenant compte des principes et des éléments de l'initiative "Unis dans l'action", à l'appui des priorités nationales de développement.
- e) Tout en prenant acte de la coordination et du dialogue établis au sein de l'équipe de pays, la délégation recommande de mieux coordonner le choix des sites d'exécution des projets de terrain et de développer la programmation conjointe entre les institutions des Nations Unies, tout en renforçant la coordination de l'aide humanitaire.
- f) Afin de resserrer le partenariat avec le Gouvernement et de préserver la légitimité primordiale du système des Nations Unies au Myanmar, l'équipe de pays devrait chercher à renforcer davantage les canaux de communication et la collaboration avec le Gouvernement et le Parlement; à cet effet, il conviendrait d'assurer la visibilité et la compréhension des activités menées par les institutions des Nations Unies dans le pays, et de les tenir informées des derniers programmes de développement et plans d'action élaborés. Dans cette perspective, il faudrait intensifier les relations entretenues avec les pouvoirs publics à l'échelon des États et des régions à mesure que la décentralisation progresse. Les groupes de travail sectoriels devraient être élargis de manière à y associer le Gouvernement.
- g) Par ailleurs, les Nations Unies devraient continuer à développer l'assistance technique et le renforcement des capacités du Gouvernement du Myanmar, notamment afin de mobiliser les ressources nationales nécessaires pour assurer le développement et de renforcer la prise en main des programmes et projets par les pouvoirs

publics du pays. Il est particulièrement important de renforcer les capacités des ressources humaines au sein du Gouvernement.

- h) D'autres possibilités de développer les capacités peuvent être mises en place à l'échelon infrarégional en travaillant de concert avec les autorités locales et en s'efforçant de les associer au processus de développement et de les aider à le prendre en main. Les Nations Unies devraient également continuer d'intensifier leur collaboration avec d'autres parties prenantes, telles que les organisations non gouvernementales, la société civile et le secteur privé, en vue de renforcer les capacités de ces secteurs.
- i) Dans une optique stratégique, l'équipe de pays des Nations Unies devrait continuer d'intervenir dans les projets de développement à l'échelon des communautés et de promouvoir leur participation, en particulier dans les projets qui contribuent au renforcement des compétences, à l'autonomisation des femmes et à la création d'emplois. Si la participation à ces projets était progressivement interrompue, il faudrait assurer leur pérennisation, y compris en faisant le nécessaire pour que les communautés soient en mesure de les poursuivre.
- j) Reconnaissant l'existence de liens très étroits entre le développement, la consolidation de la paix et l'aide humanitaire, la délégation recommande que les Nations Unies privilégient l'appui aux efforts déployés par le Gouvernement du Myanmar pour assurer un processus de paix et de réconciliation auquel toutes les parties soient associées, y compris pour les populations touchées par le conflit dans l'État de Rakhine et d'autres zones frontalières. Les Nations Unies ayant pour mandat de concentrer leur action sur les groupes les plus vulnérables et les plus marginalisés, il pourrait s'avérer nécessaire qu'elles recourent à des modalités plus traditionnelles pour assurer l'assistance dans certains secteurs. L'équipe de pays devrait également veiller à ce que toutes les activités d'aide humanitaire et de coopération au développement soient impartiales et adaptées à la situation de conflit, et qu'elles ne contribuent pas à aviver les tensions. L'aide humanitaire, en particulier dans le domaine des soins de santé, devrait être renforcée pour que tous les camps de personnes déplacées soient pris en charge de manière homogène.
- k) Les Nations Unies, en coopération avec d'autres partenaires, devraient aider le Gouvernement à instaurer un environnement propice à la création de nouveaux revenus et à une croissance solidaire. Par exemple, il serait possible de prendre une initiative consistant à renforcer le soutien accordé au développement durable des petites et moyennes exploitations agricoles afin de contribuer à l'amélioration de leur productivité et de leur rentabilité.
- l) En règle générale, les Nations Unies devraient éviter de mettre en place des programmes de grande ampleur consistant à fournir une assistance classique, et elles devraient inciter le Gouvernement à augmenter les budgets alloués aux secteurs sociaux tels que la santé et l'éducation, ce qui permettrait de renforcer les capacités des pouvoirs publics. Il est nécessaire de doter le secteur de la santé d'un mécanisme de coordination efficace, qui pourrait s'inspirer de celui mis en place dans le secteur de l'éducation.
- m) Il faudrait accorder une plus grande importance à la question transversale de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes dans les plans et programmes des Nations Unies au Myanmar, notamment en tirant pleinement parti d'outils tels que le Plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies et les indicateurs de

performance (autrement dit le "tableau de bord") relatifs à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes établis par l'équipe de pays.

- n) Afin d'exploiter pleinement les possibilités offertes par le contexte actuel de réformes au Myanmar, et avant les élections prévues en 2015, il faudrait sérieusement envisager d'assurer dès que possible la présence d'un chargé de programmes d'ONU-Femmes au Myanmar afin de plaider efficacement auprès du Gouvernement pour que les questions de parité soient intégrées dans toutes les politiques et dans l'ensemble de la législation et de favoriser une plus grande responsabilisation à l'égard de l'égalité des sexes en collaboration avec les membres de l'équipe de pays.
- o) Les Nations Unies devraient rechercher les moyens d'améliorer les stratégies intégrées relatives à la réduction des risques de catastrophes, à la résilience, à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets; il conviendrait notamment de prendre ces questions en considération dans tous les programmes et secteurs, de fournir des conseils explicites sur les politiques à mener et de renforcer les capacités des instances gouvernementales à tous les niveaux. Il faudrait également tenir compte des contributions techniques et des enseignements provenant du bureau de Bangkok de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes et d'autres pays de la région ayant déjà appliqué ce type de politique.
- p) Étant donné que le taux de mortalité maternelle au Myanmar est le plus élevé de la région d'Asie de l'Est et du Sud-Est, il est nécessaire que les Nations Unies contribuent au renforcement des capacités nationales et locales, et à la mobilisation des ressources dans ce domaine, de manière à faire baisser ce taux. La planification familiale devrait être considérée comme l'un des principaux moyens de réduire la mortalité maternelle.
- q) Afin de promouvoir le développement de l'enfant, les Nations Unies devraient prêter une attention particulière au renforcement des capacités du Gouvernement, de sorte qu'il puisse améliorer la qualité de l'éducation des enfants, investir en faveur de leur santé et renforcer les mécanismes de protection de l'enfance. En ce qui concerne les jeunes, priorité devrait être accordée à l'éducation, à la formation professionnelle et à l'acquisition de compétences, ainsi qu'aux possibilités d'emploi.
- r) En vue de tirer parti des connaissances acquises, des expériences réussies et des enseignements provenant des pays du Sud, l'équipe de pays devrait établir un groupe de travail pour identifier et favoriser les initiatives de coopération Sud-Sud et triangulaire menées par les institutions des Nations Unies dans toutes les régions, ce qui pourrait s'avérer utile pour les politiques et les priorités de développement définies par le Gouvernement du Myanmar.
- s) Forte du succès du Forum sur la coopération au développement du Myanmar tenu en janvier 2013, l'équipe de pays devrait continuer à préciser les contours des structures de coordination des donateurs, en veillant à ce que les mécanismes soient ouverts, non sélectifs et placés sous la direction du Gouvernement. Ces mécanismes devraient être transparents et rendre compte au Gouvernement. Les Nations Unies peuvent également jouer un rôle déterminant en prônant et en mobilisant une aide publique au développement efficace et plus abondante.

- t) Alors que l'évolution de la situation du Myanmar en matière de développement se poursuit, le système des Nations Unies et ses partenaires de développement devraient envisager d'examiner les modalités de financement mises en place pour assurer une efficacité, d'une efficience et d'une optimisation des ressources maximales. Le cas échéant, les modalités d'une stratégie de désengagement des Nations Unies devraient être définies et appliquées.
- u) Compte tenu de l'importance qu'il y a à fidéliser un personnel local compétent, il est nécessaire d'envisager une révision du barème des salaires locaux dans toutes les institutions.
- v) L'une des priorités de l'équipe de pays devrait être d'améliorer la qualité des données et des statistiques nationales, y compris en renforçant les capacités du Gouvernement dans le domaine statistique. Il est particulièrement important de procéder à des analyses plus approfondies de la situation des groupes ethniques minoritaires et de ventiler les données en fonction de cette appartenance afin de disposer d'un tableau complet des enjeux de développement extrêmement divers qui coexistent au Myanmar et de répondre aux besoins des populations les plus vulnérables. Il est essentiel que les crédits affectés au recensement de 2014 soient suffisants et qu'il soit mené à bien en temps voulu.
- w) Les institutions des Nations Unies devraient chercher à harmoniser les systèmes logistiques utilisés pour l'approvisionnement en vivres et leur distribution, ainsi que d'autres modalités et services, et à partager les locaux, lorsque cela est possible, comme indiqué dans l'Examen quadriennal complet.
- x) Certains des projets visités étaient confrontés à des problèmes d'ordre technique dont il faut s'occuper sans tarder si l'on veut qu'ils soient menés à bien. La délégation, qui a été directement informée de ces problèmes par les bénéficiaires lors de sa visite, les a portés à la connaissance de l'équipe de pays. La délégation recommande de porter une attention immédiate à la résolution de ces difficultés.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

DOCO	Bureau de coordination des activités de développement des Nations Unies
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
KIA	Armée de l'indépendance kachin
LND	Ligue nationale pour la démocratie
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNCCF	Fonds de coordination des Nations Unies pour les pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets