



Conseil économique et social

Distr. générale
10 mai 2013
Français
Original : anglais

Session de fond de 2013

Genève, 1^{er}-26 juillet 2013

**Questions de coordination, questions relatives
au programme et autres questions : pays africains
qui sortent d'un conflit**

Apport d'un appui intégré, cohérent et coordonné au Soudan du Sud par les organismes des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport est le deuxième rapport présenté au Conseil économique et social pour rendre compte de la manière dont les organismes des Nations Unies ont apporté au Gouvernement sud-soudanais un appui intégré, cohérent et coordonné après son accession à l'indépendance en juillet 2011, ainsi que les difficultés auxquelles ils ont pu se heurter. Il décrit l'évolution de la structure de l'assistance au Soudan du Sud dans un contexte exigeant que les partenaires du développement s'adaptent constamment aux nouveaux problèmes et priorités d'ordre politique, humanitaire et socioéconomique. Il montre en particulier comment les organismes des Nations Unies s'adaptent aux priorités fixées par le pays en matière de développement et au New Deal pour l'engagement dans les États fragiles, le Soudan du Sud étant un pays pilote pour cette initiative. L'état de la mise en œuvre des plans des Nations Unies et des mécanismes de coordination y est également présenté.



I. Introduction

1. Après son accession à l'indépendance le 9 juillet 2011, le Soudan du Sud est devenu le cent quatre-vingt-treizième État Membre de l'Organisation des Nations Unies le 14 juillet 2011. À la suite de quoi, le Conseil économique et social a, dans sa résolution 2011/43, prié le Secrétaire général de lui rendre compte de la façon dont les organismes des Nations Unies qui s'occupent de développement apporteraient un appui intégré, cohérent et coordonné au Soudan du Sud, conformément aux priorités nationales, le rôle et la responsabilité de chacun étant clairement définis dans l'exécution des activités opérationnelles du système des Nations Unies.

2. En juillet 2012, le premier rapport du Secrétaire général (E/2012/76) a été présenté au Conseil économique et social pour qu'il l'examine à sa session de fond. Dans sa décision 2012/250, le Conseil a demandé qu'un autre rapport lui soit soumis à sa session de fond de 2013.

3. Le présent rapport décrit l'évolution de la structure de l'aide internationale au développement au Soudan du Sud, dans un contexte exigeant que les partenaires internationaux s'adaptent constamment aux difficultés et priorités nouvelles, ce qui requiert la mise en place de cadres souples permettant aux partenaires de répondre aux besoins de relèvement et d'aide humanitaire tout en s'attachant à aider les États à prendre leur essor. Le rapport rend compte des progrès et des échecs enregistrés dans la mise en œuvre des programmes de développement et de consolidation de la paix par les organismes des Nations Unies, conformément à la demande adressée par le Conseil au Secrétaire général et à tous les organes et organismes des Nations Unies compétents de répondre aux besoins du pays en matière d'aide humanitaire, de consolidation de la paix et de développement.

II. Contexte

4. La deuxième année d'indépendance du Soudan du Sud a été marquée par le maintien de mesures d'austérité, la tenue de longues négociations sur les questions en suspens concernant l'Accord de paix global avec le Soudan et la persistance de besoins humanitaires. Si la signature de l'Accord de coopération entre le Soudan du Sud et le Soudan à la fin du mois de décembre 2012 à Addis-Abeba a marqué un tournant positif dans les relations transfrontalières, ses dispositions n'ont pas été immédiatement appliquées et la production de pétrole n'a pas repris aussi rapidement que prévu. Les deux pays ont signé depuis un accord sur la mise en œuvre de l'Accord de coopération en mars 2013, faisant naître l'espoir qu'ils s'entendraient sur un système de partage des recettes pétrolières et que la production de pétrole reprendrait. Entre-temps, les mesures d'austérité ont entraîné de fortes réductions des dépenses publiques et empêché le Gouvernement d'accomplir et d'améliorer les tâches essentielles qui sont les siennes, notamment de mettre en place des systèmes de prestation de services de base. La forte hausse des produits alimentaires et la montée de l'inflation ont également contribué à plonger les familles dans une plus grande misère encore.

5. Malgré les résultats impressionnants obtenus, au cours de la période couverte par l'Accord de paix global, par le Soudan du Sud, qui s'est employé à mettre en place, à partir de pratiquement rien, des structures étatiques, le pays continue de se heurter à des difficultés énormes dans ses efforts d'édification de l'État. Il demeure

l'un des pays les plus sous-développés du monde. Souffrant d'une pauvreté endémique et n'étant pas doté de systèmes de prestation de services efficaces ni des infrastructures publiques indispensables à la croissance, le pays n'a pas encore été en mesure de mettre sur pied le gouvernement, l'administration et le système juridique dont il a besoin pour exploiter et distribuer la richesse d'une manière qui profite à l'ensemble de la population et réponde aux besoins de développement humain. L'absence d'infrastructures permettant aux communautés de se livrer à des activités commerciales demeure un grand problème, les deux tiers du pays environ étant coupés des principaux axes routiers et centres urbains pendant la saison des pluies.

6. Les indicateurs de développement humain les plus faibles du monde se trouvent au Soudan du Sud. Si le nombre d'enfants inscrits dans le primaire a sextuplé, passant de 300 000 à 1,8 million entre 2005 et 2012, les taux d'abandon scolaire demeurent élevés (90 %). Moins de 30 % de la population a accès aux services de santé et moins de 25 % des enfants avaient reçu tous les vaccins à l'âge de 12 mois. Le taux de mortalité maternelle est l'un des plus élevés au monde, avec 2 054 décès pour 100 000 naissances, et le pays compte moins d'une centaine de sages-femmes qualifiées. Plus de 70 % de la population ne sait ni lire ni écrire. Les indicateurs sont particulièrement alarmants pour les femmes : 92 % d'entre elles sont analphabètes, moins de 40 % des filles de 6 à 13 ans sont scolarisées et à peine plus de 2 % sont inscrites dans le secondaire. La violence sexiste, les mariages forcés et les mariages d'enfants sont des pratiques courantes.

7. En 2012, le Soudan du Sud a continué de prendre des mesures pour consolider la réalisation des objectifs d'édification de l'État, qui comprenaient l'adoption des principales lois, l'inauguration de la Commission électorale nationale et la réforme du secteur de la sécurité. Quatre éléments fondamentaux, à savoir la révision de la Constitution, la réconciliation nationale, le recensement et la tenue d'élections nationales, qui, à eux tous, aideront à façonner l'avenir du pays dans les prochaines années, seront au cœur du programme d'édification de l'État. Si d'importantes initiatives ont été prises pour préparer le terrain à la mise en œuvre de ce programme, les mesures d'austérité continuent d'empêcher le Gouvernement d'allouer des ressources suffisantes à ces activités, qui sont assorties d'échéances.

8. Les besoins humanitaires continuent de représenter un grand défi pour le pays et menacent de compromettre le programme de développement à long terme. Les hostilités dans la région frontalière avec le Soudan ont amené un grand nombre de Soudanais à chercher refuge au Soudan du Sud, et plus de 193 000 réfugiés soudanais sont actuellement enregistrés dans le pays. Si le déficit céréalier prévu pour 2013 est moins élevé qu'en 2012, on estime que 1,5 million de personnes ont encore besoin d'une aide alimentaire. Les conflits intercommunautaires, les tensions frontalières et les inondations saisonnières ont temporairement déplacé des populations dans tout le pays, compromettant leurs moyens de subsistance endommageant les récoltes et causant des dégâts matériels.

9. Pour atténuer les effets du programme d'austérité, le Gouvernement a commencé à mettre en œuvre des réformes et mesures destinées à améliorer la gestion des finances publiques. En moins de 24 mois, les recettes autres que pétrolières ont septuplé, passant de 10 millions de livres sud-soudanaises (3,3 millions de dollars) à plus de 70 millions de livres sud-soudanaises (23 millions de dollars) par mois, montant qui a permis de couvrir 14 % des dépenses publiques. Dans un souci de transparence budgétaire, des rapports sur l'exécution du budget sont publiés tous les trimestres et les dépenses font l'objet de contrôles plus stricts.

III. Relever les nouveaux défis

10. Dans le contexte d'un Soudan du Sud fragilisé au lendemain du conflit, les chocs récurrents, notamment les explosions de violence, l'insécurité alimentaire à grande échelle et les fluctuations des prix à la consommation sont monnaie courante. L'une des priorités essentielles pour l'Organisation des Nations Unies consiste à réduire les facteurs de vulnérabilité et à permettre aux Sud-Soudanais de gérer les risques au moyen de mesures intégrées de secours humanitaires, de relèvement et d'aide au développement. Les initiatives de l'ONU visent à rendre les ménages, les communautés et le pays mieux à même de faire face aux situations d'urgence résultant de l'insécurité, de conditions climatiques extrêmes et des faiblesses des systèmes de prestation de services. Dans le même temps, l'ONU continue d'aider le Gouvernement à mettre en place un État viable.

11. Tout au long de 2012, le Gouvernement sud-soudanais et l'Organisation des Nations Unies et ses partenaires ont travaillé d'arrache-pied pour consolider et préserver les acquis enregistrés au cours de la période couverte par l'Accord de paix global, notamment en mettant en place les fonctions et systèmes essentiels, en renforçant les capacités et en développant la prestation de services de base dans les secteurs de l'éducation et de la santé tout en s'efforçant simultanément de prévenir l'effondrement économique tant redouté à la suite de l'arrêt de la production pétrolière. L'ONU a aidé le Gouvernement à mettre au point l'initiative visant à préserver les fonctions de base pendant la période d'austérité, qui décrit les principaux éléments de l'assistance dont l'État aura besoin pour continuer à fonctionner durant cette période difficile, notamment la planification et la gestion financières, le contrôle et la transparence, la prévention des conflits et l'état de droit.

Encadré 1 Sécurité alimentaire

La faim et la sous-nutrition demeurent des problèmes chroniques qui reviennent tous les ans au Soudan du Sud. Ces trois dernières années, plus de 10 % de la population a vécu dans des conditions d'insécurité alimentaire grave, et 30 autres pour cent ont connu une insécurité alimentaire modérée, avec des pointes pendant la période de disette, marquée par des pénuries alimentaires entre les récoltes, de mai à août. De même, diverses formes de sous-nutrition sont courantes au Soudan du Sud depuis de nombreuses années, dont la malnutrition aiguë qui résulte de carences nutritionnelles ponctuelles. La malnutrition chronique et les carences en oligo-éléments sont les symptômes des effets à long terme d'une mauvaise nutrition due à un apport alimentaire insuffisant.

Le Soudan du Sud ne produit pas suffisamment de denrées alimentaires. En 2013, le déficit céréalier devrait être de l'ordre de 350 000 tonnes métriques par an, soit moindre qu'en 2012 (474 000 tonnes métriques) mais supérieur à celui de 2010 (225 000 tonnes métriques). Même si les récoltes ont été relativement bonnes en 2012, de nombreuses personnes demeurent en danger.

Pour remédier à l'insécurité alimentaire et briser le cycle de la famine, il faut investir dans des programmes bien conçus. Sous la conduite du Programme alimentaire mondial et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies a collaboré avec le Gouvernement et les organisations non gouvernementales partenaires à l'élaboration de programmes qui répondent aux besoins à court terme et renforcent, en même temps, la capacité des ménages et des communautés de faire face aux crises. Au cours de l'année écoulée, les partenaires s'occupant des questions liées à la sécurité alimentaire ont tissé des liens plus étroits, notamment avec les secteurs chargés de la nutrition. Les stratégies visant à combattre l'insécurité alimentaire ont de plus en plus été axées sur le capital humain. Ainsi, les programmes de distribution quotidienne de repas dans quelque 1 350 établissements scolaires visent à dissuader les enfants d'abandonner leurs études. Dans le cadre de l'aide alimentaire, les collectivités sont mobilisées pour s'attaquer aux causes de l'insécurité alimentaire, par exemple en construisant des routes leur donnant accès aux marchés ainsi que des installations sanitaires et des écoles. Les écoles en plein champ ont contribué pour beaucoup à la généralisation des charrues tirées par des bœufs dans certains États, ce qui a permis d'améliorer la production agricole. En 2012, 2 000 agriculteurs ont reçu une formation dans 76 écoles en plein champ dans six États du Soudan du Sud. On a commencé à examiner la possibilité de remédier à la pénurie de main-d'œuvre rurale au moyen de programmes offrant aux jeunes chômeurs des zones urbaines un emploi rémunéré en milieu rural. La capacité institutionnelle de déceler les situations d'insécurité alimentaire est renforcée grâce à la mise en place de systèmes de surveillance de la sécurité alimentaire faisant partie intégrante du Bureau national de statistiques. La constitution d'une réserve alimentaire stratégique peut être un complément utile en cas de mauvaises récoltes.

IV. Priorités en matière de développement national

Reconduction du Plan de développement du Soudan du Sud

12. Le Plan de développement du Soudan du Sud (2011-2013), établi à l'approche de l'indépendance, définit les principaux objectifs de développement dans quatre domaines prioritaires : a) gouvernance; b) développement économique; c) développement social et humain; d) prévention des conflits et sécurité. Ce plan forme la base du processus de planification budgétaire du Gouvernement et sert de cadre aux stratégies de financement de l'aide dans chaque secteur. Toutefois, la mise en œuvre de nombreux aspects de ce plan a marqué le pas du fait des mesures d'austérité.

13. En février 2013, le Gouvernement a fait part de son intention de reconduire le Plan de développement du Soudan du Sud jusqu'en juillet 2013, et prié l'équipe de pays et les organismes, fonds et programmes des Nations Unies d'aligner leurs programmes sur le nouveau calendrier prévu pour le Plan.

Stratégie du Soudan du Sud en matière d'aide

14. Le Gouvernement sud-soudanais a élaboré une stratégie en matière d'aide pour guider la participation de la communauté internationale au processus de gestion de l'aide du Gouvernement. Avec « Une vision unique, un plan unique », qui constitue le cadre global définissant les priorités de développement du pays, une approche sectorielle est adoptée pour assurer la cohérence de la prise des décisions, de la planification, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation. La stratégie intègre les instances ordinaires de coordination de l'aide des donateurs où l'Organisation des Nations Unies et les partenaires internationaux sont représentés et fournit un calendrier pour les cycles annuels de planification et d'exécution budgétaires.

15. Le Gouvernement se sert du Système de gestion de l'information sur l'aide pour enregistrer les données normalisées sur les activités d'assistance. Son objectif est de donner une vue d'ensemble des activités bénéficiant d'une aide dans le pays et de coordonner ces informations pour qu'elles puissent être utilisées lors de la planification et de la budgétisation nationales. Ce système est un élément essentiel de la stratégie du Gouvernement en matière d'aide, programme national visant à améliorer l'efficacité de l'aide au développement lors de la mise en œuvre du Plan de développement du Soudan du Sud.

Fonctions de base pendant la période d'austérité

16. Soucieux de veiller à ce que ses fonctions les plus cruciales continuent de bénéficier d'une assistance pendant la période d'austérité, le Gouvernement a hiérarchisé les objectifs de développement définis dans le Plan de développement du Soudan du Sud dans le cadre de l'initiative visant à maintenir les fonctions de base pendant la période d'austérité. Sous la conduite du Conseiller du Président pour les affaires économiques et avec le concours de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de la Banque mondiale et des partenaires internationaux s'occupant de développement, des domaines d'intervention ont été définis et hiérarchisés conformément aux quatre volets du Plan de développement du Soudan du Sud. La définition des priorités a été achevée en novembre 2012 et présentée au Ministère des finances et de la planification économique, son but étant de guider le processus de planification et de budgétisation pour l'exercice financier 2013/14. Cette initiative vise en outre à orienter l'assistance des donateurs pendant toute la période d'austérité pour faire en sorte que le Gouvernement puisse continuer de fonctionner et éviter que les progrès qu'il a réalisés sur la voie de l'édification de l'État depuis la signature de l'Accord de paix global ne soient compromis.

V. « Une vision unique, un plan unique » : le New Deal comme cadre de coopération avec le Soudan du Sud au service du développement

17. Vu les défis que le Soudan du Sud doit relever pendant ses premières années en tant qu'État, il faut impérativement que le pays reçoive un appui efficace et coordonné de la part des partenaires internationaux, y compris le système des Nations Unies. Cet appui doit tendre à répondre aux besoins de développement à long terme tout en aidant le pays à faire face aux bouleversements à court terme. Membre du Groupe des Sept Plus des États fragiles, le Soudan du Sud a proposé, au

quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, tenu à Busan (République de Corée) en novembre et décembre 2011, de participer en tant que pays pilote au New Deal pour l'engagement international dans les États fragiles.

18. La mise en œuvre du New Deal dans le pays a commencé en août 2012 et l'évaluation de la fragilité a été approuvée en novembre 2012. L'évaluation de la fragilité est indispensable en ce qu'elle permet au Gouvernement et aux partenaires internationaux de développement de savoir quelles sont les priorités nationales au regard des cinq objectifs en matière de consolidation de la paix et d'édification de l'État. Ces objectifs, qui conditionnent la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, sont les suivants : a) pouvoir politique légitime; b) sécurité; c) justice; d) fondements économiques; e) recettes et services.

Encadré 2

Évaluation de la fragilité

En tant que pays participant à titre pilote au New Deal, le Soudan du Sud a procédé à sa première évaluation de la fragilité en août 2012, avec le concours du PNUD. Un atelier de plusieurs jours a rassemblé une centaine de participants, y compris le Vice-Président, ainsi que des ministres, des conseillers et des représentants des gouvernements central et des États, de la société civile, du monde universitaire et des partenaires internationaux. Les conclusions et recommandations, complétées par des ouvrages de référence et des données qualitatives, ont été examinées au cours d'un deuxième atelier organisé en novembre 2012, auquel ont participé plus de 50 parties prenantes.

L'évaluation présente les principales conclusions correspondant à chacun des objectifs en matière de consolidation de la paix et d'édification de l'État, ainsi qu'un axe à cinq niveaux, allant de la crise à la résilience, et un aperçu des progrès, des défis et des mesures à prendre à titre prioritaire pour aider le pays à mieux faire face aux bouleversements. Il s'agit d'une évaluation plus qualitative que quantitative, qui doit contribuer à une meilleure compréhension de l'état de fragilité.

Les résultats de l'évaluation indiquaient que le Soudan du Sud avaient fait suffisamment de progrès par rapport aux cinq objectifs depuis la période de transition ayant précédé la signature de l'Accord de paix global et l'indépendance en juillet 2011 pour ne plus être jugé en « crise ». Si aucun des objectifs n'en est encore au stade « transition », les réformes menées semblent avoir donné le plus de résultats pour ce qui est de l'instauration d'un pouvoir politique légitime, comme en atteste la participation de 99,8 % au référendum concernant la sécession tenu en janvier 2011. Les principaux défis qui attendent le pays concernent le règlement durable des différends politiques internes, la transformation du secteur de la sécurité, la réforme des institutions judiciaires, la création de fondements économiques diversifiés et le renforcement de la capacité de fournir des services avec équité et dans le respect du principe de responsabilité.

19. Après avoir terminé l'évaluation de la fragilité et conformément au principe « Une vision unique, un plan unique » du New Deal, qui veut que le pays dépasse le stade de la fragilité, le Gouvernement a entamé les travaux qui lui permettront de définir ses priorités en matière de développement dans le cadre de l'Initiative pour le développement du Soudan du Sud, laquelle vise à réunir les priorités définies dans le Plan de développement du Soudan du Sud et celles énoncées dans l'initiative visant à maintenir les fonctions de base pendant la période d'austérité. L'Initiative pour le développement du Soudan du Sud devrait ouvrir la voie à la conclusion d'un accord avec les partenaires internationaux, qui pourrait devenir un instrument clef de la mise en œuvre de l'Initiative.

20. Du 17 au 19 décembre 2012, le Soudan du Sud a accueilli une réunion du Groupe directeur du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État. Quelque 40 hauts responsables de 15 États donateurs et des pays du Groupe des Sept Plus, ainsi que du siège de l'Organisation de coopération et de développement économiques, de l'Organisation des Nations Unies et de la Banque mondiale, se sont réunis à Djouba pour discuter du programme du New Deal. Coprésidé par le Ministre danois de la coopération pour le développement, Christian Bach, et par la Ministre timoraise des finances, Emilia Pires, le débat a donné aux partenaires internationaux l'occasion de se pencher sur la question de l'utilisation des systèmes nationaux pour l'acheminement de l'aide au Soudan du Sud. Pendant les débats, les participants se sont demandé comment exploiter le New Deal pour promouvoir le soutien budgétaire, bien qu'ils aient souligné que les autres possibilités permettant d'utiliser les systèmes nationaux avec plus de souplesse devraient être examinées.

21. De son côté, l'Organisation des Nations Unies a adapté ses programmes en tenant compte des cinq objectifs de consolidation de la paix et d'édification de l'État. Le premier objectif, à savoir instaurer un pouvoir politique légitime pour favoriser le règlement des différends politiques et des conflits, répond aux besoins que connaît ce pays naissant en matière de gouvernance démocratique, de participation politique et d'atténuation des conflits. L'écrasante majorité des Sud-Soudanais, en particulier les jeunes, restent en marge de la prise de décisions et de la vie politique. Ne disposant guère de moyens de composer avec la diversité politique, les pouvoirs publics sont bien souvent dans l'incapacité de gérer l'opposition, la discussion et la réconciliation. L'Organisation des Nations Unies s'attache en particulier à aider le Gouvernement à élargir la participation au processus de décision et à la vie politique, et à renforcer la capacité des acteurs nationaux de gérer les conflits.

22. Le deuxième objectif, à savoir renforcer la sécurité, est indispensable au développement, mais nécessite que les forces de l'ordre soient plus efficaces et respectent davantage le principe de responsabilité. La faiblesse de l'autorité de l'État dans les régions reculées, conjuguée à la prolifération des armes légères, a permis aux collectivités d'armer de jeunes hommes sans emploi et sans instruction qui sont censés assurer la sécurité. En apportant son appui aux fins du renforcement de l'autorité de l'État et de l'amélioration de la sécurité dans les communautés, l'Organisation des Nations Unies contribue aux priorités suivantes : mise en œuvre de la politique et de la stratégie du Gouvernement en matière de sécurité nationale; professionnalisation des forces de sécurité, y compris dans le cadre d'un nouveau programme de désarmement, démobilisation et réintégration; création, par le

Gouvernement, de systèmes d'alerte rapide dans les comtés prioritaires; amélioration de l'accès aux régions où règne l'insécurité.

23. Au Soudan du Sud, le troisième objectif en matière de consolidation de la paix et d'édification de l'État, à savoir la justice, vise à créer des mécanismes accessibles et équitables pour traiter les plaintes. L'autorité des chefs traditionnels étant en déclin et le système de justice formel n'ayant qu'une portée limitée, les citoyens n'ont guère les moyens de demander réparation et de faire entendre leurs griefs par le biais de mécanismes institutionnels et sont donc susceptibles de recourir à la violence. L'Organisation des Nations Unies est favorable à une démarche à deux volets, à savoir le renforcement du système de justice formel et la consolidation des mécanismes traditionnels de règlement des différends. Elle plaide pour la création de cadres juridiques – notamment le renforcement de la législation nationale pertinente, des services d'aide juridictionnelle, du système de justice pénale et du respect des normes en matière de droits de l'homme – tout en aidant les autorités traditionnelles dans leur rôle d'arbitrage des différends intercommunautaires.

24. La rareté des ressources et l'absence d'activités productives sur le plan économique constituent des problèmes de taille pour la consolidation de la paix et l'édification de l'État. Les collectivités invoquent souvent, pour expliquer la violence, les différends concernant les pâturages et l'accès aux points d'eau, notamment entre agriculteurs et éleveurs. Le quatrième objectif, à savoir l'instauration de fondements économiques, peut aider à réduire la violence et soutenir le démarrage de l'État. À court terme, on pourra ouvrir des perspectives d'activité rémunérée pour les membres des groupes marginalisés, y compris les jeunes, en lançant des projets locaux et des travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre. À long terme, la solidité des fondements économiques dépendra de la diversification économique, du niveau d'éducation de la main-d'œuvre et de la rigueur des réglementations, en particulier en ce qui concerne la gestion des ressources. L'Organisation soutient les mesures visant à ouvrir des perspectives économiques et à améliorer l'accès aux ressources, notamment les priorités suivantes : lutter contre la militarisation et la marginalisation des jeunes sans instruction et sans emploi, en aidant le Gouvernement à mener des programmes ciblés; mettre en place des formations professionnelles et créer des centres d'alphabetisation dans les comtés prioritaires; améliorer l'accès à l'eau dans les zones rurales pour le pâturage et dans les établissements humains; aider le Gouvernement à créer des systèmes d'attribution des terres et de règlement des différends.

25. La gestion des recettes au service du renforcement des services de base constitue le cinquième objectif dont il est tenu compte dans l'évaluation de la fragilité. Dans les premières années suivant sa création, l'État doit impérativement renforcer sa capacité de lever, répartir et gérer les ressources en vue d'assurer avec équité la prestation de services sociaux. Bien des régions du Soudan du Sud manquent de ressources de façon chronique, ce qui entraîne des tensions entre les communautés et les groupes ethniques. Au niveau local, la prestation de services est en grande partie assurée par des entités non étatiques et échappe la plupart du temps au contrôle de l'État. L'État n'ayant pas réalisé de progrès tangibles en matière de prestation de services, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, la population se sent exclue des bienfaits de l'indépendance, ce qui alimente le mécontentement et ébranle la confiance dans le Gouvernement. L'Organisation soutient les mesures visant à

répartir plus équitablement les recettes et à améliorer la capacité du Gouvernement à assurer les services de base. L'aide qu'elle apporte au Gouvernement s'articule autour des priorités stratégiques suivantes : procéder à un nouveau recensement aux fins de l'équité en ce qui concerne le partage des recettes et l'accès aux services dans les 10 États; renforcer la capacité du Gouvernement à affecter les ressources avec équité; améliorer la prestation de services essentiels; créer un système de transferts conditionnels en espèces aux foyers, qui renforcerait le contrat social et montrerait que le Gouvernement est attaché au bien-être du peuple.

Encadré 3

Initiative « camps de bétail »

L'élevage est peut-être le plus important secteur par lequel les moyens de subsistance des pauvres des zones rurales sud-soudanaises peuvent être améliorés de façon permanente. Avec 11,7 millions de têtes de bétail selon les estimations, ce secteur compte le plus large troupeau par habitant en Afrique et offre donc un immense potentiel pour répondre de manière durable à la demande intérieure de produits du bétail, dégager des excédents pour l'exportation et, surtout, créer suffisamment de recettes pour améliorer les conditions de vie des populations dont plus de 80 % sont rurales.

L'Initiative « camps de bétail » visera, de manière stratégique, à renforcer les capacités des pasteurs en matière de gestion des risques et de production afin qu'ils puissent résister aux chocs et s'adapter aux changements. Elle veillera essentiellement à réduire et à gérer les chocs auxquels sont exposés les pasteurs et à accroître les moyens de production et les ressources humaines, naturelles et financières des ménages et des collectivités qui vivent de l'élevage. Elle améliorera les conditions de vie des populations rurales et réduira progressivement la forte dépendance vis-à-vis de l'action humanitaire dans le Jonglei.

L'Initiative sera constituée de trois principaux piliers nécessaires pour soutenir les systèmes pastoraux au Soudan du Sud : un pilier Sécurité communautaire sous la conduite du PNUD pour gérer la violence; un pilier Moyens de subsistance sous la conduite de la FAO pour renforcer les capacités de production des ménages de pasteurs; un pilier Services de base sous la conduite du Fonds des Nations Unies pour l'enfance pour faire face aux privations relatives chroniques et élargir les perspectives d'avenir. La FAO coordonnera les activités des trois piliers de l'Initiative, dont la conception est conforme à la Politique des Nations Unies pour la création d'emplois et de revenus et la réintégration dans les situations post-conflit que le Secrétaire général a approuvée en 2009.

Conçue comme un programme clairement défini commun à un nombre limité d'organisations, l'Initiative aborde la question sous un angle de programmation intégrée axé sur les moyens de subsistance dans les zones rurales, qui regroupe les activités de manière à produire un impact maximal. Chaque pilier est mis en œuvre sous la conduite d'un organisme des Nations Unies possédant des atouts particuliers dans le secteur. Simples et pouvant être adaptées à différentes échelles, les

activités adhèrent aux principes stratégiques d'un développement horizontal en faveur des pauvres qui tire parti des ressources communautaires. Le pilier Sécurité communautaire mettra l'accent sur le droit coutumier et la gestion des armes; le pilier Moyens de subsistance adoptera une approche en faveur des pauvres mettant l'accent sur l'apprentissage auprès des pairs et l'innovation locale; le pilier Services de base recourra à la prestation mobile de services essentiels dans le cadre d'une structure allégée et aisément accessible.

Pilier 1 : Extension de l'autorité de l'État et rétablissement des mécanismes de gouvernance communautaires

Pour réduire les niveaux de violence, il faut renforcer les systèmes de droit coutumier et de gestion des armes dans les zones pastorales. Les raids de troupeaux demeurent une activité criminelle à faible risque très lucrative qui contribue à accroître le niveau d'insécurité actuelle dans le pays. Les armes étant facilement disponibles, les jeunes de certaines communautés agissent dans une plus grande indépendance et souvent en marge des intérêts de la communauté dans son ensemble et des systèmes traditionnels de retenue comportementale. Des activités telles que l'échange de vêtements civils contre les uniformes militaires, la définition du droit coutumier et la formation de comités de gestion des armes seront menées au titre du pilier Sécurité.

Pilier 2 : Renforcement des capacités de production des pasteurs et diversification des moyens de subsistance

L'école pastorale pratique est une notion simple qui a fait ses preuves et qui, avec la formation mobile pour le renforcement des compétences, est au cœur du pilier Moyens de subsistance. La capacité organisationnelle des institutions pastorales communautaires sera renforcée, de même que l'aptitude des pasteurs à participer aux processus de décision qui touchent leurs troupeaux et leur bien-être. Des activités de formation mobiles de courte durée seront menées dans les domaines de la transformation des produits agricoles, de la pêche, du travail de la forge et d'autres métiers ruraux.

Pilier 3 : Accroissement de l'accès des pasteurs aux services de base grâce à des interventions fondées sur la mobilité

Les pasteurs nomades ont besoin de services mobiles. L'expansion des écoles mobiles et de l'éducation à la santé « de jeune à jeune » sont les principales interventions du pilier Services de base. La mise en place de modèles de prestation de services fixes au Soudan du Sud est coûteuse, lesquels sont difficiles à entretenir et sont inutilisés pendant les périodes de transhumance. Pourtant, les besoins sont immenses et ce pilier vise à y répondre grâce à des interventions pouvant être adaptées de manière à atteindre un grand nombre de jeunes.

VI. État de la mise en œuvre des plans des Nations Unies

Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

26. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement du Soudan du Sud pour 2012-2013 a été élaboré pour assurer la cohérence de l'appui du système des Nations Unies à la République du Soudan du Sud nouvellement indépendante et la mise en œuvre du Plan de développement du Soudan du Sud sur lequel le Plan-cadre des Nations Unies est directement basé. Les cinq principales réalisations escomptées sont les suivantes :

- a) Les principaux mécanismes de gouvernance et services de fonction publique sont créés et opérationnels;
- b) L'insécurité alimentaire chronique recule et les moyens de subsistance augmentent;
- c) Des systèmes de prestation de services de base sont en place, ce qui jettera les bases d'une augmentation de la demande;
- d) La violence est atténuée et la sécurité de la population locale est renforcée;
- e) L'accès à la justice est amélioré et l'état de droit progresse.

27. Toutefois, la première année de mise en œuvre du Plan-cadre des Nations pour l'aide au développement a été lourdement hypothéquée par l'austérité, qui a gravement compromis l'expansion des capacités du Gouvernement, réduit les budgets d'institutions clefs et créé une certaine incertitude quant à la force de l'économie nationale. L'Organisation des Nations Unies a donc aidé le Gouvernement à élaborer son initiative concernant les fonctions essentielles sous un régime d'austérité, qui a défini les mesures les plus importantes à prendre pour que l'État continue de fonctionner au cours de cette période, et elle a revu l'ordre des priorités du Plan-cadre des Nations Unies pour tenir compte de cette nouvelle réalité.

Encadré 4

Nouvel ordre des priorités du Plan-cadre des Nations Unies

Suite à la fermeture des puits de pétrole et pour faire en sorte que le système des Nations Unies soit suffisamment préparé avec un ensemble unifié de priorités au cas où la période d'austérité se prolongerait, l'équipe de pays des Nations Unies a défini trois niveaux de priorité pour les programmes prévus dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement : le niveau I comprend les programmes critiques de l'équipe de pays des Nations Unies qui doivent absolument être exécutés même en période d'austérité, le niveau II les programmes qui peuvent être reprogrammés en fonction des ressources disponibles et le niveau III les programmes qu'il vaudrait mieux mettre en attente compte tenu de la situation actuelle.

Sur la base des orientations fournies par le Gouvernement, les programmes des niveaux I et II visent à assurer les priorités les plus importantes au cas où la période d'austérité se prolongerait, à savoir :

- Garantir la prestation des services essentiels dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement;
- Assurer la sécurité alimentaire afin d'aider les ménages à survivre à la menace de la faim et à rester dans le cycle de production;
- Renforcer les principaux mécanismes de gouvernance, y compris les systèmes de gestion des finances publiques et de responsabilité en la matière;
- Prévenir l'escalade de la violence.

En décidant à quel niveau affecter un programme, l'équipe de pays des Nations Unies a pris en considération les conséquences de la non-exécution du programme en question et tenu compte des facteurs suivants :

- Le financement du Gouvernement est nécessaire pour la réussite du programme;
- Les partenaires ont la capacité d'exécuter le programme dans un contexte d'austérité;
- Les fonds nécessaires sont disponibles ou le seront probablement;
- Le programme, s'il est mis en œuvre, profitera aux ménages les plus démunis;
- Le programme encourage l'auto-assistance et une plus grande participation communautaire;
- Le programme aide à préserver les acquis du développement;
- Le programme aide à empêcher une plus grande détérioration des conditions de vie.

Plan des Nations Unies à l'appui de la consolidation de la paix

28. Conformément à la résolution 1996 (2011) du Conseil de sécurité, l'équipe de pays des Nations Unies et la MINUSS ont, en collaboration avec le Gouvernement sud-soudanais et les partenaires bilatéraux et multilatéraux, élaboré un plan stratégique intégré à l'appui de la consolidation de la paix dans le pays. Selon le principe de la maîtrise nationale des programmes, les priorités définies dans le Plan des Nations Unies à l'appui de la consolidation de la paix découlent directement des quatre piliers sur lesquels repose le Plan de développement du Soudan du Sud, ainsi que des principaux mécanismes de transition politique prévus dans la Constitution de transition du Soudan du Sud. Au total, 15 produits prioritaires ont été définis, que l'Organisation des Nations Unies s'emploie à réaliser.

29. Depuis 2010, le Soudan du Sud, en tant que partie du Soudan, remplissait les conditions pour bénéficier du financement du Fonds pour la consolidation de la paix. Pour appuyer le programme de consolidation de la paix, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix a alloué 10 millions de dollars, au titre de son mécanisme de financement du relèvement pour la consolidation de la paix, afin de financer des projets prioritaires inscrits dans le plan à l'appui de la consolidation de la paix au Soudan du Sud. Étant donné que les 10 millions de dollars disponibles par

l'intermédiaire du Fonds ne permettraient de couvrir qu'un peu plus de 3 % des fonds nécessaires pour le plan à l'appui de la consolidation de la paix, l'équipe de pays des Nations Unies et la MINUSS ont mené des consultations avec le Ministère des finances et de la planification économique afin de déterminer les produits prioritaires pour lesquels il convient de rechercher un financement. Les deux produits ci-après ont été identifiés : formation professionnelle et alphabétisation des jeunes (produit 12); construction de *haffirs* et de points d'eau (produit 13).

30. Ces deux produits ont été sélectionnés sur la base des critères suivants :

- a) Ils sont alignés sur les priorités du Gouvernement;
- b) Ils tiennent compte des priorités découlant de larges consultations au niveau communautaire;
- c) Ils ont clairement des retombées économiques concrètes;
- d) Ils ont assurément des répercussions profondes et durables;
- e) Ils présentent des aspects ayant des effets secondaires considérables (l'alphabétisation étant, par exemple, une condition préalable pour de nombreuses activités relatives à la paix, ainsi que pour le développement durable en général);
- f) Ils permettent d'éviter les chevauchements avec les fonds existants (tels que le Fonds pour le relèvement du Soudan du Sud, le Fonds humanitaire commun et le Fonds des services de base, qui couvrent respectivement les domaines de la stabilisation, des services humanitaires et des services de base);
- g) Ils renforcent les synergies avec d'autres activités existantes relatives à la consolidation de la paix;
- h) Ils encouragent la participation des organismes des Nations Unies ayant des atouts particuliers dans ces secteurs.

31. Conformément aux dispositions du Fonds pour la consolidation de la paix, un comité directeur commun a été mis en place pour approuver les demandes adressées au Fonds, sur la base du mécanisme existant du Fonds pour le relèvement du Soudan du Sud, qui est présidé conjointement par le Ministre adjoint des finances et le Coordonnateur résident. En mars 2013, le comité directeur a examiné huit propositions; trois propositions dont il a recommandé le financement sont en train d'être révisées comme il l'a demandé.

VII. Appui au renforcement des capacités

32. Le renforcement des capacités demeure l'une des principales priorités en matière de développement du pays, comme il est indiqué dans le Plan de développement du Soudan du Sud. L'approche de l'ONU dans ce domaine est fondée sur la coopération Sud-Sud et, conformément à la préférence du Gouvernement, elle est axée sur le transfert de compétences dans le cadre d'un système de mentorat. Dans la lignée des mesures prioritaires identifiées par le Secrétaire général dans son rapport sur les moyens civils (A/66/311-S/2011/527), les organismes des Nations Unies ont forgé des partenariats avec les autorités et organisations régionales pour que des administrateurs publics et conseillers techniques encadrent sur place leurs homologues sud-soudanais à l'échelle nationale et à l'échelle des États et des comtés.

33. Dans le cadre de l'initiative de déploiement rapide des capacités du PNUD, lancée en 2009, 120 Volontaires des Nations Unies ont été affectés aux services et organismes publics, essentiellement au niveau des États. Dans le cadre de l'Initiative régionale de renforcement des capacités au Soudan du Sud lancée par l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) en janvier 2011, 200 fonctionnaires dotés d'une solide expérience et originaires d'États membres de l'IGAD sont déployés dans les principaux ministères. Le Fonds des Nations Unies pour la population a mis en œuvre une initiative complémentaire grâce à laquelle 20 sages-femmes Volontaires des Nations Unies venues de pays voisins ont été intégrées aux équipes de santé des 10 États, ce qui a permis d'augmenter le nombre de naissances en présence d'un personnel qualifié et d'apporter un appui aux sages-femmes locales et aux accoucheuses traditionnelles .

VIII. Coordination au sein des organismes des Nations Unies

34. En application de la résolution 2057 (2012), l'équipe de pays des Nations Unies a renforcé selon les besoins sa coordination et sa planification avec la MINUSS. Dans le cadre d'instances établies, l'équipe de pays des Nations Unies et la MINUSS tiennent des réunions hebdomadaires pour discuter et procéder à un échange d'informations sur l'évolution au quotidien de la situation au Soudan du Sud. Des plans de travail communs ont été élaborés entre la Mission et les organismes compétents des Nations Unies dans les domaines suivants : désarmement, démobilisation et réintégration, état de droit, protection des enfants, lutte contre le VIH/sida et problématique hommes-femmes. Des consultations élargies ont été tenues sur les mécanismes de planification stratégique tels que le budget axé sur les résultats de la Mission. Comme l'a prescrit le Conseil de sécurité, l'équipe de pays des Nations Unies et la MINUSS ont élaboré en commun le plan à l'appui de la consolidation de la paix et en ont commencé la mise en œuvre.

35. L'équipe de gestion des programmes de l'équipe de pays des Nations Unies a continué d'assurer la coordination et le contrôle de l'action de programmation stratégique. Au cours de l'année écoulée, on a poursuivi l'exécution de programmes communs en faveur de l'emploi des jeunes, de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix; de nouveaux programmes communs ont été élaborés pour soutenir les services locaux à l'intention de la jeunesse et une initiative « camps de bétail ». L'équipe de pays des Nations Unies s'est également engagée à renforcer son action de contrôle et d'évaluation en 2013 et achèvera de mettre en place la base de données dite des « 4W » (who, what, where, when), qui permettra de répondre à la question de savoir qui fait quoi, où et quand, qu'elle a commencé d'établir en septembre 2012. Cette base de données aidera à déterminer les activités des institutions aux niveaux des États et des comtés et à définir les principaux domaines de programmation et les convergences géographiques.

36. À l'appui du programme « Unis dans l'action », l'équipe chargée de la gestion des opérations au sein de l'équipe de pays des Nations Unies met en place des systèmes opérationnels communs dans des domaines clés pour mieux coordonner l'offre de programmes, autoriser des gains d'efficacité et réduire les coûts de transaction. Elle a travaillé en étroite collaboration avec la MINUSS sur des questions relatives à l'accord sur le statut des forces, les procédures de

dédouanement pour les marchandises retardées à la douane et les questions de personnel, telles que le versement en dollars des États-Unis des traitements du personnel recruté sur le plan national. La politique harmonisée concernant les transferts de fonds entrera en vigueur en 2013.

IX. Coordination avec les institutions financières internationales

37. Le Gouvernement est en pourparlers avec le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et d'autres partenaires internationaux au sujet de l'appui à la gestion de son budget. Si la fourniture d'un tel appui extérieur pourrait combler en partie le déficit budgétaire, les négociations avec le FMI concernant l'accès au Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance n'avaient pas encore abouti à la fin de la période considérée et aucun autre engagement n'avait encore été obtenu.

38. Les réunions du Forum interdonateurs pour la coordination des activités, qui réunit les partenaires de développement traditionnels et non traditionnels et est coprésidé par le Coordonnateur résident et le responsable de la Banque mondiale pour le Soudan du Sud, sont devenues régulières au cours de la période considérée et sont désormais mensuelles. Le Forum est une plateforme essentielle permettant de procéder à un échange d'analyses et d'informations et de parvenir à une compréhension commune des nouvelles questions et de l'évolution de la situation dans le pays. Il aide également à effectuer un travail de sensibilisation sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des programmes de l'équipe de pays des Nations Unies et à déterminer les graves déficits de financement. Les questions qui sont régulièrement inscrites à l'ordre du jour du Forum sont notamment les tendances en matière de sécurité alimentaire, l'appui au secteur de l'état de droit, la création d'un panier de fonds pour la santé et les progrès accomplis dans la mise en œuvre du New Deal pour l'engagement international dans les États fragiles.

X. Défis et recommandations

39. **Compte tenu de la nécessité de consolider les importants progrès accomplis jusqu'ici dans le développement du pays et de la fragilité de l'environnement dans lequel ces changements se produisent, il faut que des ressources prévisibles soient disponibles, de toute urgence, pour appuyer le développement à plus long terme et relever les défis que pose l'édification de l'État au Soudan du Sud. Des niveaux appropriés de financement devraient être équilibrés par une souplesse suffisante pour que les nouveaux défis soient efficacement relevés lorsqu'ils émergent.**

40. **Étant donné l'importance que revêt la capacité de l'État dans le processus de transformation économique et sociale, notamment pour ce qui est de la formulation et de l'application des politiques, il convient de continuer de consolider et d'accroître les investissements dans les capacités des pouvoirs publics, de définir les principaux domaines dans lesquels une assistance technique s'impose, tels que la gestion des finances publiques, et d'établir à cet égard un ordre de priorités. Il faudrait entre-temps donner de plus en plus aux**

systèmes nationaux de prestation de services les moyens de prendre en main la mise en œuvre des programmes.

41. Consciente de l'importance d'une approche coordonnée et ciblée du développement, l'ONU devrait continuer de tirer parti de l'action qu'elle a menée en vue d'harmoniser ses activités, tant au sein du système des Nations Unies (Unis dans l'action) qu'avec le Gouvernement et les partenaires extérieurs. Les dialogues entre l'ONU, le Gouvernement et la communauté des donateurs doivent continuer d'alimenter les activités de planification pour que les initiatives en matière de développement restent pertinentes, viables et conformes aux priorités du Gouvernement et du peuple sud-soudanais. Il faut, à cet égard, tenir pleinement compte de la nécessité de répondre aux besoins particuliers des femmes.

42. La MINUSS étant une mission intégrée chargée de consolider la paix et la sécurité et d'instaurer des conditions propices au développement, il est essentiel que les premiers succès enregistrés par les organismes des Nations Unies pour fournir un soutien intégré au Gouvernement sud-soudanais sur les plans technique et opérationnel soient complétés par des mesures de soutien et des directives intégrées au niveau intergouvernemental de la part des deux principaux organes que sont le Conseil économique et social et le Conseil de sécurité dans le cadre des mandats et des compétences qui leur sont propres.