



ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

DIXIÈME SESSION DE LA CONFÉRENCE GÉNÉRALE

1er-5 Décembre 2003

TABLE RONDE 4 : ÉTUDE ANALYTIQUE

« Le relèvement et la reconstruction de l'industrie en sortie de crise »

Vienne, Autriche

V. 03-89253F

Table ronde 4

Le relèvement et la reconstruction de l'industrie en sortie de crise

Mardi 2 décembre 2003, 15 heures - 17 heures

Introduction

L'étude analytique présentée ici a pour objet de déterminer quelles pourraient être les interventions de l'ONUDI dans les situations de sortie de crise qui suivent les conflits militaires, les catastrophes naturelles ou les effondrements économiques. Le terme « sortie de crise » ayant l'acception la plus générale, c'est celui qui sera utilisé dans tout le texte, quel que soit le scénario envisagé.

Dans tous les cas de catastrophe naturelle et de conflit civil, on constate que les infrastructures sociales et économiques subissent des dégâts très étendus, non seulement parce que les installations matérielles disparaissent mais aussi par suite de la perte de compétences spécialisées et de savoir-faire locaux. Une grande proportion de la population se trouve également déplacée.

Catastrophes et troubles civils aggravent les difficultés économiques que doivent surmonter les pays et les régions touchés parce qu'ils détruisent les infrastructures matérielles et les réseaux de distribution, perturbent les marchés et les systèmes financiers et font perdre au pays la confiance qu'il peut avoir dans l'avenir. La vie civile se trouve souvent dominée par une militarisation massive et des mouvements de population qui rendent inaccessibles les moyens de subsistance et les services d'avant la crise. Dans de telles conditions, l'organisation sociale et l'unité familiale se fragmentent et les rôles sexospécifiques changent.

Depuis le début des années 90, c'est-à-dire depuis la fin de la guerre froide, les conflits internes, au niveau national ou au niveau régional, sont apparus comme nouveaux sujets de grave préoccupation. Comme toutes les situations sont différentes et que chacune a ses particularités, il convient de se montrer souple dans la hiérarchisation des priorités des politiques et des stratégies de relèvement et de reconstruction. L'intervention de sortie de crise qui vise à restaurer doit s'attaquer aux causes profondes du conflit en fonction de la « spécificité » de celui-ci. D'autre part, toutes les sorties de crise présentent cette exigence commune qu'il faut assurer la transition entre le moment où l'aide humanitaire commence à s'effacer et celui où l'assistance à la reconstruction à plus long terme en est encore au stade de la planification. Cela vaut pour toutes les situations, qu'il s'agisse d'une guerre, d'un accident industriel ou d'une catastrophe naturelle.

Un pays touché par une crise (ou par un conflit) subit l'épreuve d'un démembrement social et économique qui réduit inmanquablement la capacité de production de son économie et les perspectives qu'ont les populations touchées de se doter de moyens de subsistance durables. La misère, la faim et les risques de santé publique, la mortalité infantile et le manque d'éducation qui en résultent sont exactement à l'opposé des objectifs de la Déclaration du Millénaire. Ils supposent une intervention de l'extérieur pour remédier aux effets négatifs qu'ils ont à court terme à un niveau plus général à terme plus lointain. Il est évident que les pays touchés par une crise sont incapables de procéder à ces interventions par leurs propres moyens, et qu'ils ont besoin d'un soutien substantiel de la part de la communauté internationale, qui doit les aider à rattraper les retards dont ils ont eu à souffrir.

La réaction internationale aux situations de crise

Le défi que doit relever la communauté internationale quand elle réagit à une situation de catastrophe ou de conflit consiste à s'attaquer à tout à la fois, des secours et de l'aide d'urgence au développement durable à long terme, en passant par la reconstruction et le relèvement. Cela se traduit en règle générale par un enchaînement continu d'activités qui commencent par les mesures d'aide humanitaire qui répondent aux besoins les plus immédiats de la population touchée en matière d'alimentation et de logement, pour finir par les mesures de relèvement et de reconstruction des infrastructures matérielles endommagées ou détruites, de renforcement des capacités institutionnelles et de reconstitution du capital humain qui est le point de départ du développement durable. Quand il s'agit d'un conflit, de nouveaux paramètres s'ajoutent encore à l'équation, comme la résolution du conflit (p. ex., les négociations de paix), la réconciliation et la prévention des nouveaux conflits.

Il faut être particulièrement attentif au moment précis où l'assistance doit intervenir et à son échelonnement. Les activités de soutien nécessaires en sortie de crise étant étroitement liées entre elles et les besoins variant sensiblement d'une situation à l'autre, il est en général très difficile de tracer une frontière nette entre les diverses étapes, elles-mêmes évolutives, de l'assistance. Beaucoup d'organismes qui participent aux secours d'urgence étendent leurs programmes aux travaux de relèvement et de reconstruction. Inversement, les organismes de développement peuvent trouver dans certains cas ou dans certains secteurs des occasions d'intervenir à bon escient, même pendant la phase tenue en général pour celle des « secours d'urgence » ou du conflit proprement dit.

Dans ces conditions, le soutien de la communauté internationale doit être apporté de façon intégrée, selon une conception du relèvement à la fois multisectorielle et multidimensionnelle. Tous les grands organismes d'aide multilatéraux et bilatéraux réalisent toute une gamme d'activités de lutte contre les crises et les catastrophes (prévention, préparation, atténuation des effets) et de restauration (relèvement, reconstruction). Toutes ces activités sont cependant complétées par un programme de développement à plus long terme qui leur est étroitement lié et qui vise des problèmes comme la création de capacités aux fins de l'élimination de la pauvreté et de la création

de moyens de subsistance durables, la bonne gouvernance, l'environnement (y compris l'exploitation durable des ressources naturelles) et l'égalité entre les sexes.

L'importance du relèvement économique

Dans un pays en sortie de crise, le relèvement de l'économie est fortement tributaire de la réussite du passage des urgences et des secours à la restauration et à la reconstruction et, au bout du compte, au développement, dans la mesure où la remise sur pied de l'économie nationale passe par une remise en circuit harmonieuse de toutes les ressources intérieures et extérieures nécessaires. Si l'infrastructure sociale et la sécurité sont les deux choses qui doivent être restaurées en priorité, le redémarrage économique doit accompagner les efforts de réconciliation nationale ou les secours en cas de catastrophe, sous forme particulièrement de relance des marchés, de perspectives de création de revenus et d'absorption de la population à la recherche d'un emploi. Dans le vaste chantier économique qu'offre une sortie de crise, l'ONUDI se concentrera précisément sur ses domaines de compétence fondamentaux que sont le relèvement, la reconstruction et le développement de l'industrie.

Pour atteindre ce triple objectif, il faut disposer d'un ensemble intégré de mesures d'aide au relèvement et à la reconstruction. Cet ensemble doit notamment couvrir les éléments suivants :

- La remise sur pied des structures de gouvernement, par le renforcement des institutions publiques, la restauration de la légalité de l'ordre public et la remise en état de fonctionnement des organisations de la société civile;
- La restauration des infrastructures matérielles importantes, dont les principaux réseaux de transport, de communication et de distribution, et la réhabilitation des secteurs de production clefs, susceptibles de fournir les biens et les services d'importance critique;
- L'assistance aux secteurs de la population touchés par la guerre, par la réinsertion des déplacés, la démobilisation et la réintégration des combattants, la revitalisation des collectivités locales les plus perturbées (grâce à l'ouverture de lignes de crédit pour l'agriculture de subsistance et les microentreprises) et l'appui aux groupes vulnérables que sont par exemple les femmes et les enfants, et aux ménages dirigés par une femme;
- La reconstitution et le maintien des infrastructures sociales les plus fondamentales, par le renforcement du système éducatif (afin de disposer des ressources humaines qualifiées et compétentes) et la remise en état et l'amélioration des services médico-sanitaires;
- Le redémarrage de l'économie par l'investissement dans des secteurs de production clefs, la mise en place des conditions d'une reprise des échanges, de l'épargne et des investissements, intérieurs et étrangers, la promotion de la stabilisation macroéconomique, la restauration des institutions financières et de l'encadrement législatif et réglementaire nécessaire.

L'initiative de l'ONUDI pour la relèvement et la reconstruction de l'industrie en sortie de crises

Principes de base

L'ONUDI a lancé une initiative thématique qui vise expressément à répondre aux besoins du relèvement et de la reconstruction de l'industrie dans les pays touchés par une crise. Elle s'inspire des leçons de l'expérience accumulée dans le cadre de divers projets de coopération technique et s'appuie sur les principes suivants :

- *La qualité du diagnostic*

Grâce à sa spécialisation dans le développement industriel, l'ONUDI est en mesure d'aider les gouvernements d'accueil à analyser les besoins du relèvement et de la reconstruction de leur industrie, à déterminer la nature et le niveau des interventions nécessaires et à formuler des politiques et des propositions de coopération technique appropriées. Après une analyse approfondie de la situation et une détermination précise des besoins de l'industrie, l'ONUDI peut fournir, en choisissant les services qu'elle sait rendre, la combinaison de ceux qui seraient nécessaires face aux besoins particuliers du pays dont il s'agit.

- *L'adaptabilité de la réaction*

L'intervention de l'ONUDI est un signal qui, dès le début, fait comprendre aux gouvernements concernés, aux organismes d'aide internationaux et aux donateurs qu'il leur faut adopter une démarche intégrée, équilibrant les opérations humanitaires et la restauration des capacités de production, spécialement dans le secteur industriel, qui seront la source de la contribution locale aux opérations de secours et la base d'une restauration viable à long terme.

Le niveau de l'intervention de l'ONUDI devrait varier selon la nature et l'ampleur de la crise ou du conflit, et la position dans le temps et l'ordonnancement des actions engagées être déterminés en fonction du potentiel et des capacités de l'Organisation.

- *La coordination des donateurs et la collaboration entre organismes*

L'ONUDI peut assumer la fonction importante qui consiste à mettre en vis-à-vis les besoins du gouvernement concerné et les activités bilatérales et multilatérales réalisables les plus souhaitables pour relancer le secteur industriel et restaurer les infrastructures institutionnelles et matérielles qui lui sont liées. L'intervention de l'ONUDI en faveur du relèvement économique et industriel doit s'harmoniser avec l'action des autres organismes d'exécution et des parties prenantes.

Les diverses phases de l'intervention

On peut distinguer trois phases dans les activités relevant de l'initiative de l'ONUDI, phases qui vont des secours d'urgence et de l'aide humanitaire, au relèvement/réhabilitation et au développement durable.

1) Les secours d'urgence et l'aide humanitaire

Pendant la phase initiale, le concours de l'ONUDI, sous sa forme la plus facile, peut consister à procéder à l'évaluation des besoins et à l'analyse des capacités d'absorption, afin de comprendre clairement la situation socioéconomique du pays et de cerner les domaines dans lesquels son intervention peut être un plus dans la phase de relèvement et de reconstruction du pays.

Il faut ce faisant être attentif à certains éléments d'importance critique. Il s'agit notamment de comprendre l'étendue et la profondeur des destructions et des dégâts, les causes profondes du conflit, le rôle des divers intervenants locaux, le contexte culturel et historique du pays, l'état de dégradation et de pollution de l'environnement, les ressources disponibles (physiques, humaines, financières) aux fins du relèvement de l'industrie, ainsi que le rôle que jouaient dans le passé les institutions locales et les groupes sociaux. Telles sont les considérations qui permettent de mieux saisir les modalités d'une interaction efficace avec les intervenants dans le pays, interaction indispensable à la réussite de l'effort de relèvement et de reconstruction.

Après une analyse approfondie des éléments que l'on vient de mentionner, il est possible de déterminer précisément ce qu'implique la relance d'un groupe d'entreprises clefs choisies en fonction de leur importance relative tant pour les secours en sortie de crise que pour les autres entreprises ou secteurs avec lesquels elles sont en rapport étroit d'offre ou de demande.

Le travail d'évaluation des besoins et d'analyse de la capacité d'absorption que peut faire l'ONUDI peut se fonder sur deux types d'information :

- L'information concernant d'autres spécialités que les siennes, et elle aura alors à trouver des alliances avec d'autres groupes ou organismes pour saisir et comprendre la situation de façon plus globale (p. ex. sous ses aspects sociaux, culturels, financiers, éducatifs ou juridiques).
- L'information qu'elle peut fournir – après l'avoir évaluée au regard de son expérience – aux multiples parties prenantes du processus de restauration.

2. Le relèvement et la reconstruction

La phase du relèvement et de la reconstruction est celle où l'ONUDI peut apporter la plus grande valeur ajoutée en mettant ses services en œuvre et en renforçant le secteur industriel, ainsi que les institutions publiques ou privées qui ont une vocation industrielle ou économique.

En termes concrets, on peut distinguer quatre grands domaines d'intervention :

- Le renforcement des secteurs industriels clefs
 - a) Analyse technique des secteurs de production et mise à disposition de méthodes et d'instruments d'analyse économique et industrielle;
 - b) Aide au relèvement de certaines entreprises

L'aide de l'ONUDI se concentrera sur les microentreprises et les petites entreprises industrielles dans des domaines comme le travail du bois et des métaux, la sidérurgie, la forge, la préparation des aliments et la fabrication de matériaux de construction, d'instruments aratoires et de matériel agricole, et de médicaments essentiels.

- La promotion des activités créatrices de revenu :
 - a) Mise sur pied de groupes de production à base communautaire et création des infrastructures de base connexes;
 - b) Aide à l'élaboration de programmes de création d'emplois, sous forme notamment de promotion des investissements étrangers;
 - c) Réalisation de programmes de formation en cours d'emploi aux fins de l'amélioration des compétences techniques;
 - d) Élaboration de programmes de formation destinés expressément aux femmes et aux ruraux créateurs d'entreprises, y compris les réfugiés, déplacés et les jeunes – qui sont souvent des combattants démobilisés –, articulés sur les activités à base communautaire et les services sociaux qui fonctionnent (soins de santé, alimentation, alphabétisation, sensibilisation aux droits de l'homme).
- Le renforcement des institutions
 - a) Aide aux institutions publiques chargées d'élaborer une stratégie cohérente de restauration et de croissance de l'industrie et de mettre en place un cadre politique rationnel pour le développement industriel;
 - b) Aider au relèvement et à la reconstruction des institutions d'appui aux PME, grâce à des services consultatifs fournis aux entrepreneurs en fonction de leurs besoins particuliers;
 - c) Création de capacités dans les institutions publiques et privées;
 - d) Renforcement immédiat des administrations publiques et aide au personnel responsable de la restauration et du développement industriel.
- La restauration des infrastructures

Détermination des techniques et des mesures d'assistance voulues pour le transfert immédiat des technologies nécessaires à la mise en fonction du réseau de distribution en eau, des services d'élimination des déchets et du secteur de la production d'énergie.

3) Le développement durable

Quand on constate une certaine stabilisation de la situation du pays et un passage réussi de la phase du relèvement et de la reconstruction à celle du

développement à long terme, l'assistance dont le pays a besoin change de nature pour devenir celle qui lui est nécessaire pour se développer durablement.

En fonction des domaines où l'ONUDI se propose d'intervenir en sortie de crise, l'accent devrait être mis sur les activités suivantes :

- Promotion de la compétitivité industrielle;
- Mise en contact des PME avec les marchés régionaux et mondiaux;
- Renforcement de l'administration publique et du soutien institutionnel.

Sujets principaux à aborder à la Table ronde

Questions pour le débat général

- Quelle est l'importance de la notion d'« habilitation des personnes » dont il est question dans le rapport sur la sécurité humaine (*Human Security Now*) de Sen et Ogata (Commission sur la sécurité humaine, New York, 2003)?
- Quelles sont les principales difficultés politiques et économiques qui doivent être surmontées lors des interventions en sortie de crise et de l'élaboration de la stratégie nécessaire?
- Quels sont les besoins prioritaires à chacune des phases de l'assistance : secours d'urgence, aide humanitaire, relèvement-reconstruction, développement?
- Quelles sont les fonctions des autorités publiques, du secteur privé, des donateurs et des organismes des Nations Unies?
- Quelle est la contribution décisive que le secteur industriel apporte à l'effort de relèvement et de reconstruction après une crise?

Questions concernant le rôle de l'ONUDI dans l'assistance en sortie de crise

- Quelle devrait être la contribution la plus tangible et la plus facilement réalisable que l'ONUDI apporterait sur le plan concret au relèvement économique?
- À partir de quel moment dans la séquence qui va des secours au développement conviendrait-il de procéder à l'évaluation des besoins et à l'analyse de la capacité d'absorption, eu égard à la nécessité d'élaborer une stratégie de développement durable à long terme?
- Quelle genre d'alliance stratégique l'ONUDI doit-elle rechercher avec d'autres organismes ou d'autres partenaires?
- L'ONUDI doit-elle adopter une conception particulière et/ou se doter d'un dispositif ou d'un mécanisme spécial pour gérer l'assistance en sortie de crise de manière à répondre avec compétence et rapidité aux besoins d'aide urgents?

Résumé

L'initiative de l'ONUDI dans le domaine de l'assistance en sortie de crise vise donc :

- À faire mieux comprendre la nécessité de participer effectivement à l'effort de restauration après une crise;
- À faire ressortir l'importance du relèvement économique en sortie de crise et du concours que l'ONUDI peut y apporter, dans le domaine plus précisément du relèvement de l'industrie de la réhabilitation industrielle;
- À faire partager l'idée que l'initiative de l'ONUDI concernant les sorties de crise est inspirée par trois principes de base, à savoir la qualité du diagnostic, l'adaptabilité de la réaction et la coordination étroite des donateurs et des organismes;
- À distinguer trois phases, et donc trois stratégies, dans son intervention, à savoir : les secours d'urgence et l'aide humanitaire, le relèvement et la reconstruction/le développement durable.

Une analyse plus approfondie de ces questions figure dans un document de travail publié à part.