
Conseil économique et social

Distr. générale
15 octobre 2002
Français
Original: anglais

Session de fond de 2002

Débat consacré aux affaires humanitaires

Compte rendu analytique de la 26^e séance

Tenue au Siège, à New York, le mardi 16 juillet, à 15 heures

Président : Mr. Buallay (Vice-Président) (Bahreïn)

Sommaire

Assistance économique spéciale, aide humanitaire et secours en cas de catastrophe
(*suite*)

Les rectifications au présent compte rendu doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également portées sur un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, *une semaine au plus tard à compter de la date du présent document*, au Chef de la Section d'édition des documents officiels, bureau DC2-750, 2 United Nations Plaza.

02-48438 (F)



En l'absence du Président, M. Buallay (Bahreïn), Vice-Président, prend la présidence.

La séance est ouverte à 15 h 20.

Assistance économique spéciale, aide humanitaire et secours en cas de catastrophe (suite) (A/57/77-E/2002/63 et A/57/79-E/2002/76)

Table ronde sur le passage des secours au développement dans le cadre des urgences humanitaires complexes et des catastrophes naturelles

1. **M. Brahimi** (Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afghanistan), participant à la table ronde, dit que l'Afghanistan est un excellent exemple de pays où l'on s'efforce de passer de la phase des interventions humanitaires d'urgence à celle des secours et de la reconstruction. Lorsque l'Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan a été signé à Bonn, le pays était dans une situation très difficile : 22 ans de guerre avaient dévasté son économie et quatre années de sécheresse avaient aggravé les effets du conflit sur la population; jusqu'à 60 % de la population étaient tributaires de l'aide humanitaire; le Gouvernement qui contrôlait 90 % du territoire n'était pas reconnu par la communauté internationale et, en conséquence, l'ONU et les donateurs n'avaient pas eu d'interlocuteur national pendant cinq ans; il y avait en outre des préoccupations concernant la persécution des minorités ethniques. À cette époque, le programme conduit en Afghanistan était le plus important programme humanitaire du monde, et il n'y avait guère de possibilité de passer au relèvement et à la reconstruction. L'ONU est en train d'élaborer plusieurs initiatives et approches en se fondant sur l'enseignement tiré d'interventions dans d'autres situations.

2. La stratégie de l'ONU est axée sur plusieurs éléments clefs. Premièrement, tout en répondant aux besoins humanitaires les plus urgents de 6 millions d'Afghans, il s'agira d'appuyer et d'encourager le passage des secours vers l'élaboration d'un programme de relèvement par tous les acteurs internationaux. La stratégie contribuera en outre à réorienter l'action de la communauté internationale de l'autogestion vers le renforcement des capacités de l'État et l'appropriation nationale. Ensuite, elle fournira une aide pour le renforcement des capacités des administrations provinciales, complétée par une délégation des

compétences de programmation et des transferts de ressources, de façon à permettre une mise en oeuvre rapide et souple de programmes de relèvement spécifiques dans les zones les plus touchées du pays. Elle établira un lien étroit entre la programmation du relèvement et de la reconstruction et le processus politique pour que toutes les composantes de l'activité des Nations Unies se complètent. Il faudra adopter une approche énergique de la protection des droits de l'homme tenant compte de la culture locale et améliorer sensiblement la situation des femmes et des jeunes filles en les intégrant dans tous les programmes et en faisant passer par les femmes l'aide aux communautés vulnérables.

3. Des progrès ont déjà été faits dans la réalisation de ces objectifs. Un nombre bien plus élevé que prévu de réfugiés et de personnes déplacées ont regagné leurs foyers; plus de 3 millions d'enfants sont de nouveau scolarisés, alors qu'on n'en prévoyait que 1,6 million. Ces progrès ont eux-mêmes créé de nouveaux problèmes : il faut aider les communautés rurales à devenir viables de façon que les réfugiés de retour ne soient pas attirés vers les villes et faire en sorte que les enfants aient des écoles en bon état et des enseignants formés. Le repérage et la destruction des mines et des munitions non explosées s'accroissent et le transfert de toutes les activités de déminage du système des Nations Unies aux autorités afghanes se poursuit. La campagne nationale de vaccination contre la polio se poursuit et des programmes de travaux publics ont été lancés dans plusieurs villes. En dépit d'énormes difficultés logistiques, les salaires des fonctionnaires ont été versés dans la plupart des zones du pays. L'Autorité transitoire continuera de rencontrer des difficultés à cet égard. De nouveaux organes de presse autochtones indépendants recommencent à paraître.

4. La Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) fonctionne, mais elle n'est pas encore complètement intégrée et la diversité des règles, règlements et cultures des unités de maintien de la paix et des institutions politiques et d'aide, qui se contredisent parfois, ne facilite pas les choses. Le vaste processus d'examen du Programme d'assistance immédiate et transitoire pour le peuple afghan fait en 2002 avec les autorités nationales a débouché sur une approche plus cohérente et l'intégration de ce programme dans le programme et le budget nationaux de développement entraîne une plus grande convergence des objectifs de l'administration afghane,

de l'ONU et des autres partenaires. Il y a encore beaucoup à faire en ce qui concerne l'amélioration de la gestion et la circulation de l'information.

5. On peut déjà tirer quelques premières conclusions et leçons des premiers mois d'activité de la MANUA en Afghanistan. Le système des Nations Unies est censé jouer un rôle clef dans les situations d'après conflit et aider les gouvernements à réaffirmer leur rôle dans l'élaboration et la coordination des politiques. Il doit coordonner ses capacités dans les domaines des affaires politiques, des droits de l'homme, des secours humanitaires et du développement pour en faire un tout cohérent. Les tentatives d'intervention intégrée dans un environnement postconflituel sont facilitées par un appui et un mandat clairs des États membres. Le renforcement des compétences de gestion de la Mission devrait aider à coordonner le travail international de relèvement et de reconstruction et l'utilité de la coordination de la composante politique et de la composante secours/relèvement est déjà évidente. Il faudrait aller plus loin dans la réforme du système au niveau administratif et au niveau des mécanismes d'appui de façon que les missions intégrées aient la marge de manoeuvre nécessaire pour s'acquitter de leurs obligations. Les donateurs doivent jouer un rôle essentiel dans les pays qui sortent d'un conflit et prendre davantage d'initiatives pour formuler une stratégie, appuyer le gouvernement, définir des mécanismes pour la coordination de leur action et encourager les différents organismes qui interviennent à adopter une approche plus cohérente. Il faut tenir compte de l'importance des ONG dans des situations comme celle de l'Afghanistan et les associer davantage à la planification stratégique et opérationnelle. Il convient que les organisations gouvernementales et non gouvernementales définissent un nouveau type de relations pour ce genre de situations.

6. **M. Lubbers** (Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés), participant à la table ronde, dit que le passage des secours au développement est un aspect clef de l'activité du HCR. Depuis les tout débuts de son intervention dans une situation dans laquelle il y a des réfugiés, il ne perd pas de vue la solution ultime : rapatriement, intégration dans la société locale ou réinstallation. En Afghanistan, sa tâche a consisté à aider le pays dans une période de transition difficile et il a fallu agir simultanément sur le front humanitaire et sur le front du développement. La nouvelle initiative concernant les anciens combattants commencera par la

démilitarisation et la démobilisation, qui devront ensuite faire place à la réintégration et au relèvement.

7. On peut résumer l'approche générale du problème des réfugiés par quatre mots qui commencent en R : rapatriement, réintégration, relèvement et reconstruction. Des progrès ont été faits récemment en ce qui concerne l'intégration de réfugiés dans la société locale, car l'aide au développement visant les zones dans lesquelles se trouvent des réfugiés peut aussi apporter des avantages à la population locale. En Zambie par exemple, les réfugiés ne sont pas considérés comme une charge mais comme de futurs acteurs du développement.

8. Le HCR collabore de plus en plus étroitement avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) afin de répondre aux besoins des réfugiés. La présence du PNUD en Afghanistan a été particulièrement utile. Actuellement, les secours représentent 90 % de l'aide et le travail de développement 10 % seulement, mais l'objectif est d'inverser ces proportions dans un proche avenir. Le Gouvernement a toujours besoin d'un appui et d'une aide à mesure qu'il se renforce, mais un jour ou l'autre il s'appropriera le processus de développement. L'engagement des donateurs bilatéraux, comme le G-8 ou l'Union européenne, est essentiel.

9. La réponse aux besoins des réfugiés est la clef de la paix et, sans intégration, il ne peut y avoir de paix durable, car lorsqu'on n'a plus aucun espoir, il est tentant de se laisser enrôler par des factions qui cherchent à prolonger le conflit. L'aide humanitaire et l'aide au développement ne doivent pas être considérées comme des actions distinctes mais comme une entreprise unique.

10. **M. Malloch Brown** [Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)], participant à la table ronde, dit qu'en Afghanistan le système des Nations Unies doit faire ses preuves, le reste du monde attendant de voir s'il est capable d'agir comme un tout cohérent. Les succès obtenus dans un délai relativement court ont démontré qu'il est capable de s'unir pour commencer à construire un État dans les circonstances les moins prometteuses. Il est en train de déterminer quels sont les moyens institutionnels qu'il faut mettre en oeuvre pour assurer le passage des secours à la reconstruction, mais constate qu'il est difficile d'être assez souple.

11. L'expérience de l'intervention en Afghanistan permet de tirer quelques conclusions préliminaires. Pour unifier les nombreuses composantes – établissement de la paix, action humanitaire, développement, protection des droits de l'homme et retour des réfugiés – une direction cohérente sur le terrain, comme celle assurée par M. Brahimi, est indispensable.

12. Une population qui sort à peine d'un conflit a divers besoins et priorités. En Afghanistan, ces besoins concernent notamment la scolarisation des enfants, le rétablissement de la sécurité et de l'État de droit, certaines institutions publiques essentielles telles que le système judiciaire et la police nationale, les services publics tels que les soins de santé et la création de nombreux emplois tant dans les villes que dans les campagnes. Il a été décidé qu'il serait plus rationnel à long terme d'aider le gouvernement à répondre à ces besoins, et par conséquent de renforcer les capacités de l'État et des collectivités locales, plutôt que de chercher à y répondre directement, même si cela aurait peut-être été plus rapide. Le Gouvernement a en outre des difficultés particulières liées à la réintégration des combattants et au rapatriement des réfugiés, opérations à la fois complexes sur le plan politique et difficiles sur le plan logistique, et qui pourraient avoir des effets déstabilisateurs. On constate aujourd'hui que les organismes humanitaires passent progressivement le relais à des organismes de développement comme le PNUD et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) qui, plus tard, seront eux-mêmes relayés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), lorsqu'on abordera l'étape des projets de reconstruction coûteux.

13. En 2001, le HCR a surestimé l'exode de réfugiés d'Afghanistan, ce qui était compréhensible; en 2002, il a sous-estimé le retour des réfugiés. Même avec une excellente planification, il est impossible de prévoir complètement les crises humanitaires et un certain remaniement des priorités est donc inévitable. Malgré les demandes de flexibilité en matière de financement et les risques inhérents au retard de la démobilisation, le système ne permet pas de confondre les ressources destinées aux secours et celles qui doivent financer le développement. Contrairement à la Banque mondiale, l'ONU ne dispose pas des capacités financières qui seraient nécessaires pour ouvrir la voie lorsqu'il faut agir d'urgence, même si en général elle a l'expérience du terrain nécessaire. Le financement est structuré en

fonction des priorités des gouvernements partenaires et les secours à la population réfugiée n'ont pas toujours un rang de priorité élevé par exemple dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté. Pour ces diverses raisons, l'orateur tient à répéter qu'il faut plus de souplesse et plus de ressources.

14. **M. Cherpitel** [Secrétaire général de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC)], participant à la table ronde, rappelle que le Rapport sur les catastrophes dans le monde en 2001 met l'accent sur le relèvement, qui est un des éléments principaux du passage des secours au développement. L'IFRC cherche à faciliter ce passage en répondant au mieux aux besoins des victimes des catastrophes et souhaite faire part de l'expérience qu'elle a acquise à cet égard.

15. En 2001, lorsque le premier séisme a frappé El Salvador, la Croix-Rouge salvadorienne a déclenché sans retard son plan de secours d'urgence. Des équipes de recherche et de sauvetage d'environ 200 personnes ont opéré dans les zones les plus affectées, avec l'appui de plus de 1 000 volontaires. Un premier appel a été lancé quelques heures après et un plan d'action a été élaboré en deux semaines, la priorité étant de répondre aux besoins immédiats de la population sinistrée. Néanmoins, certains objectifs exigeaient un engagement à plus long terme, par exemple l'appui psychosocial, l'amélioration des soins de santé au niveau local et le renforcement de la capacité de réponse aux catastrophes de la Croix-Rouge salvadorienne et des communautés locales. Il importe de souligner que ces objectifs ont été définis en concertation avec les populations locales, dans le but d'assurer le passage des secours immédiats au renforcement des capacités locales.

16. Actuellement, le grand objectif de la Fédération en El Salvador est le développement et en particulier les programmes visant à remédier aux faiblesses structurelles. On cherche aussi à se préparer à d'éventuelles catastrophes futures. Cette transition vers des objectifs à long terme a été facilitée par une approche des catastrophes axée sur le développement et par la capacité de la Fédération de traduire cette nouvelle approche en objectifs, programmes et plans précis dès le début.

17. Les catastrophes sont bien trop souvent traitées comme des événements imprévus qui exigent des interventions spéciales et des équipes, des lignes

budgétaires et des mécanismes de coordination propres. En fait, elles sont souvent prévisibles et il faut intégrer la prévention et la préparation dans le processus de développement lui-même.

18. Les questions liées au passage des secours au développement et à l'approche institutionnelle du relèvement sont déterminées par la façon dont on envisage les rapports entre catastrophes et développement. Il faut donc élaborer des stratégies complètes pour répondre simultanément aux besoins immédiats des sinistrés et aux besoins du développement. Pour secourir les personnes frappées par une catastrophe, il n'est pas nécessaire de disposer d'un financement massif ou de solutions très complexes; il faut seulement vouloir que l'homme soit au centre du processus de relèvement après les catastrophes.

19. Après les glissements de terrain qu'a subis le Venezuela en 1999, la Fédération a fait de l'eau et de l'assainissement sa priorité. La première mesure a été de distribuer de l'eau et la seconde a été d'assurer la disponibilité de l'eau à intervalles réguliers. L'approche a été axée sur les victimes et l'on a cherché à faire participer les communautés touchées en leur demandant d'élaborer et de superviser un plan pour l'utilisation de l'eau des réservoirs de secours. La priorité a été d'aider les populations à participer aux secours dans leur propre communauté plutôt que de leur donner des conseils ou de les encadrer.

20. Les efforts de ce genre ne constituent pas des solutions complètes, mais ils contribuent certainement au rétablissement de la normalité en créant les conditions dans lesquelles d'autres partenaires, comme le système des Nations Unies, pourront s'attaquer à d'autres questions importantes le plus tôt possible.

21. L'ouragan Mitch a amené la Fédération à repenser ses mécanismes et méthodes de réponse ainsi que son travail après la catastrophe avec les populations touchées. En particulier, elle a créé au Panama un groupe panaméricain de réponse aux catastrophes afin de renforcer la préparation et les capacités de réponse de la région en cas de catastrophe.

22. L'utilité de la planification des mesures d'urgence a été mise en évidence à Cuba lorsque l'ouragan Michelle – le plus puissant survenu depuis 1944 – a frappé en 2001. Grâce à l'action de la protection civile, qui avait été bien planifiée, l'ouragan n'a fait que cinq morts et les équipes de secours ont pu évacuer à temps

quelque 700 000 personnes, la Croix-Rouge cubaine jouant un rôle limité mais déterminé à l'avance. En outre, les plans de sauvetage et de secours et les plans de soins de santé d'urgence ont été déclenchés sans retard. Une bonne préparation ne garantit pas le relèvement, mais elle peut certainement y apporter une grande contribution. La clef du relèvement est la participation directe des communautés locales à la formulation et à la mise en oeuvre des programmes de secours humanitaire et d'aide après catastrophe.

23. En 2000, après l'ouragan Keith, la Croix-Rouge du Belize a milité en faveur d'une approche plus intégrée des catastrophes, ce qui a permis d'améliorer la coopération avec les autorités. Aujourd'hui, le Belize est beaucoup mieux préparé à la prochaine catastrophe.

24. Pour répondre à la fois aux besoins de secours d'urgence et aux besoins de développement, il faut surmonter d'énormes difficultés, d'où l'importance de la coopération entre les différents organismes, qui permet d'employer au mieux les capacités de chacun. En particulier, il ne suffit pas de prôner le développement, il faut aussi intégrer la réduction des risques dans la planification du développement. Le développement lui-même peut en fait aggraver les catastrophes en détériorant l'environnement ou en faisant déménager des gens qui vivent dans des baraques résistantes aux séismes pour les installer dans des logements beaucoup moins résistants. Il faut aussi investir davantage dans la préparation aux catastrophes. La mise en oeuvre d'une politique de développement entraînant une réduction des risques peut prendre des décennies, mais les catastrophes frappent chaque année.

25. Les mesures prioritaires de préparation aux catastrophes sont les suivantes : cartographie des risques et de la vulnérabilité; sensibilisation et éducation; systèmes d'alerte rapide et d'évacuation; stockage d'articles nécessaires pour les secours; formation et planification à tous les niveaux pour assurer la coordination de la réponse. Il faut en outre renforcer les capacités locales afin que les communautés aient les connaissances et les outils dont elles ont besoin pour formuler leurs besoins et priorités durant la phase de relèvement. Enfin, il faut créer des mécanismes de financement appropriés. Il faut que les gouvernements des pays donateurs élaborent des solutions pour combler les lacunes du financement au moyen de mécanismes permettant un décaissement

aussi rapide que possible juste après la catastrophe. Le problème n'est pas toujours le montant de l'aide, mais parfois sa souplesse ou sa prévisibilité.

26. Il faut planifier le processus de développement de façon à renforcer les capacités d'absorption des effets des catastrophes.

27. **Mme McAskie** (Coordinatrice adjointe des secours d'urgence au Bureau de la coordination des affaires humanitaires), animatrice du débat, invite les délégations à poser leurs questions aux spécialistes.

28. **M. Hojersholt** (Observateur du Danemark) dit que sa délégation se félicite de l'accent mis par les spécialistes participant à la table ronde sur les solutions durables, notamment en ce qui concerne la réintégration et le rapatriement des réfugiés après les conflits. Le Danemark a récemment créé une nouvelle ligne budgétaire pour appuyer les efforts en ce sens et a été associé aux activités du HCR en Zambie.

29. La stabilité internationale et régionale est la clef d'une réintégration durable des réfugiés et du passage des secours au développement. La délégation de l'orateur se félicite de l'approche coordonnée et intégrée adoptée par la MANUA, qui devrait servir de modèle dans d'autres situations d'urgence complexes.

30. **M. Braznikov** (Fédération de Russie) se félicite des efforts faits par le système des Nations Unies pour assurer le passage des secours au développement en Afghanistan et est en faveur d'une présence durable de la MANUA pour stabiliser le pays. Le secteur privé a aussi un rôle important à jouer en association avec les partenaires du développement. Pour sa part, la Fédération de Russie a annoncé qu'elle fournirait 50 000 tonnes de céréales et elle apporte aussi une contribution dans les domaines de la construction routière et de la formation de mécaniciens, de personnel paramédical et de pompiers. L'Afghanistan a en outre besoin d'une aide à long terme dans le secteur de l'énergie, car des provinces entières n'ont toujours pas l'électricité. A l'approche du premier anniversaire de l'engagement humanitaire de la communauté internationale en Afghanistan, il est temps de faire un bilan avant de passer à l'étape suivante.

31. **M. Bishnoi** (Inde) demande des éclaircissements au sujet de l'observation figurant au paragraphe 69 du rapport du Secrétaire général (A/57/77-E/2002/63), selon laquelle, si le financement des secours humanitaires n'augmente pas sensiblement, il faudra

financer les activités axées sur la transition par les budgets habituels de développement et les donateurs devront trouver un meilleur moyen d'exploiter ces ressources, par exemple en les intégrant dans la procédure d'appel global.

32. **M. Brahimi** (Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afghanistan), participant à la table ronde, dit que toutes les phases de l'aide sont essentielles dans les situations d'urgence complexes comme celle de l'Afghanistan, pays en train de consolider lentement une paix qui pourrait rester fragile pendant un certain temps encore. Vingt-trois années d'hostilités ont quasiment détruit l'appareil d'État et rendu la population extrêmement vulnérable. Le but des interventions d'urgence est d'empêcher le pays de retomber dans la guerre et cette aide devra donc se poursuivre en même temps que la reconstruction commencera. En temps de paix, la reconstruction des écoles et les hôpitaux, qui continuaient de fonctionner tant bien que mal pendant la situation d'urgence, devient une entreprise de longue haleine.

33. Le programme d'assistance en Afghanistan pourra certainement s'appuyer sur les enseignements tirés des longues années d'action humanitaire conduite par l'ONU durant et après des conflits. On est en train d'expérimenter dans ce pays une approche intégrée. Le Gouvernement sera progressivement aidé à reprendre la responsabilité de tous les programmes, mais pour l'heure on peut dire que le personnel des Nations Unies gère les programmes pour le compte du Gouvernement. Le déminage est une des tâches que le Gouvernement pourrait assumer assez rapidement et on espère qu'il pourra aussi bientôt prendre en charge la Commission des droits de l'homme qui a été créée. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et l'UNICEF ont fait des miracles pour que la rentrée scolaire ait lieu et leur tâche devrait devenir beaucoup plus facile l'an prochain et plus encore l'année d'après.

34. **M. Backstrom** (Finlande) dit que, comme apparemment le système des Nations Unies ne peut gérer qu'une situation d'urgence complexe à la fois, il se demande où l'on trouvera les ressources nécessaires pour financer d'autres opérations de consolidation de la paix qui sont tout aussi urgentes. Il souhaite en outre savoir ce que le HCR pense qu'il faudrait faire pour mettre en pratique l'idée de renforcer les capacités des réfugiés de s'aider eux-mêmes.

35. **M. dos Santos** (Observateur du Mozambique) dit que l'expérience acquise par son pays a montré que la coordination entre les organismes internationaux, le gouvernement du pays concerné, les gouvernements des pays donateurs et les ONG est essentielle pour que l'aide humanitaire parvienne à ceux qui en ont besoin. Le Mozambique est un exemple de coordination par consensus, où l'on a su efficacement employer les fonds de manière souple. Le renforcement des capacités, mentionné par l'Administrateur du PNUD, doit toujours répondre aux attentes et aux besoins de la population pour être durable et éviter une résurgence du conflit.

36. **M. Khalid** (Pakistan) demande dans quelle mesure le HCR était prêt à l'afflux massif de réfugiés de retour du Pakistan en Afghanistan. A-t-il élaboré des plans d'urgence pour cette situation et pour d'autres situations futures similaires?

37. **M. Lubbers** (Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés) dit, en réponse au représentant de l'Inde, qu'un projet de résolution en préparation sur la question du renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence comporte une disposition appelant à prendre des mesures pour faire en sorte que la procédure d'appel global intègre systématiquement les programmes de secours et les programmes de transition. Il est fréquent que les pays donateurs demandent quel est l'organisme le plus compétent pour telle ou telle activité mais, comme le sait bien le personnel présent sur le terrain, tous les organismes participent d'une manière ou d'une autre aux secours immédiats, lorsqu'il faut agir très vite et réunir des moyens matériels. Par exemple, le programme d'abris ruraux en Afghanistan est à la fois une mesure de secours d'urgence et un programme de logement. L'orateur préconise que les donateurs appuient des programmes intégrant l'aide humanitaire, l'aide à la réintégration et l'aide à la reconstruction. À cet égard, il se félicite de la mesure budgétaire prise par le Gouvernement danois.

38. L'entraide des réfugiés, dans le contexte des programmes de rapatriement, signifie que les réfugiés de retour se mettent aussitôt, dans le cadre de projets des Nations Unies, à reconstruire leurs logements, à réparer leurs réseaux d'irrigation, etc. En ce qui concerne les projets menés dans les pays de premier asile, l'ONU préconise une intégration locale des réfugiés qui se trouvent dans des zones isolées, et exhortent les gouvernements à les autoriser à cultiver

les terres ou à participer d'une autre manière à la vie économique locale. Les gouvernements ne sont pas très favorables à ce genre de projet, mais s'ils y allouaient les ressources nécessaires, ils verraient que c'est un bon investissement et seraient convaincus du potentiel qu'offre l'entraide.

39. Le HCR essaie toujours de répéter l'immense succès de son opération au Mozambique, où il a mené à bien une des plus grandes opérations de rapatriement jamais entreprise. Dans le cas de l'Afghanistan, il avait une idée du nombre de réfugiés qui allaient probablement revenir du Pakistan, mais ne pensait pas qu'ils reviendraient aussi rapidement. D'autre part, il a été étonné par le fait que très peu de réfugiés sont revenus d'Iran. Quoi qu'il en soit, l'afflux de réfugiés de retour n'est pas un problème insurmontable : jusqu'à présent, le HCR a pu venir en aide à 1,2 million de réfugiés de retour du Pakistan dans le cadre de son enveloppe budgétaire, mais il aura peut-être besoin de ressources supplémentaires plus tard pour construire des logements en zone rurale.

40. **M. Cherpitel** (Secrétaire général de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), participant à la table ronde, dit que les observations du représentant du Mozambique au sujet du renforcement des capacités sont tout aussi valables pour les activités de la société civile. En Somalie par exemple, grâce à un financement de la Banque mondiale le Croissant-Rouge a pu créer 47 dispensaires dans tout le pays, et ce n'est qu'un exemple de cette aide à l'échelle nationale. Les projets de ce genre ont certes un coût, mais ce coût est souvent raisonnable.

41. En ce qui concerne les catastrophes naturelles, l'orateur dit qu'au Bangladesh par exemple il existe un système d'alerte rapide du Croissant-Rouge pour avertir la population en cas de cyclone et d'inondation, qui fonctionne depuis 15 ans; c'est un dispositif très efficace, peu coûteux et géré par la société civile depuis la base, qui a sauvé de nombreuses vies.

42. **M. Morikawa** (Japon) demande si les organismes compétents font des efforts concertés pour exécuter des projets de préparation dans des pays exposés à des catastrophes naturelles, où de tels projets seraient très importants pour prévoir ou atténuer les catastrophes et leurs effets et faciliteraient en outre le passage des secours au développement.

43. Dans les situations d'urgence complexes, il n'est pas rare que les combats se poursuivent en certains endroits tandis que dans d'autres zones du pays on peut déjà commencer un travail de développement. L'orateur se demande quel est le déclencheur de ce travail. Il se pourrait qu'une coordination assurée par les départements politiques de l'ONU soit nécessaire.

44. **M. Olin** (Suède) dit que l'appropriation par les donateurs qui est préconisée exigerait une refonte des organes administratifs de l'État qui gèrent les budgets des activités de transition dans les pays en crise. Dans de nombreux cas, il faut financer les projets de transition par le budget de l'aide au développement; même en Suède, où l'aide humanitaire et la coopération pour le développement disposaient déjà d'un budget commun, il a fallu créer une équipe spéciale pour gérer les situations de transition. Il a fallu organiser des réunions de coordination des donateurs, en y faisant participer le personnel humanitaire et le personnel de développement dès le début. En outre, on peut introduire le débat sur la transition dans le champ d'action opérationnel des partenaires du développement eux-mêmes. Par exemple, on pourrait inscrire ce thème à l'ordre du jour du débat sur les questions de coordination de la session de fond du Conseil de 2003.

45. **M. Schillings** (Pays-Bas) demande si les enseignements tirés du programme pour l'Afghanistan feront de ce programme un modèle pour les futurs programmes de relèvement après des conflits.

46. **Mme Larusdottir** [Organisation mondiale de la santé (OMS)] dit que les représentants des partenaires du développement qu'elle a récemment rencontrés à Kaboul ont tous indiqué que la chose la plus importante que la communauté internationale puisse faire pour l'Afghanistan dans le domaine de la santé était de mobiliser les fonds nécessaires et de commencer à créer des capacités tout en prodiguant des soins, de façon que les Afghans puissent absorber les ressources. On lui a dit qu'il fallait accélérer les efforts de reconstruction et de relèvement et que la décentralisation du budget de la santé et de l'aide à la gestion était essentielle. Il faut que la communauté internationale cesse de concentrer tous ses efforts sur Kaboul et commence à investir, non pas dans des hôpitaux, mais dans des dispensaires dans toutes les zones du pays. Tous les intéressés conviennent qu'il y a encore un besoin considérable d'aide humanitaire mais aussi qu'on a déjà fait beaucoup.

47. Comme c'est souvent le cas après les conflits, la fragilité des institutions afghanes limite la capacité du Ministère de la santé d'influer sur la formulation de la politique de relèvement. En conséquence, les donateurs et les institutions internationales de financement ont une grande marge de manoeuvre, mais il y a un problème de responsabilité. Les décisions prises en ce qui concerne le volume de l'aide, les circuits de distribution et les cibles auront une grande influence sur le futur système de santé et il ne faut pas oublier qu'un jour ou l'autre l'État devra prendre en charge la gestion de ce système. Il est donc indispensable de créer un système qui ne soit pas trop coûteux à gérer pour l'État.

48. **M. Graisse** [Directeur exécutif adjoint du Programme alimentaire mondial (PAM)] rappelle qu'au milieu des années 90 le PAM était bien financé pour ce qui est des secours d'urgence et des opérations de secours prolongées, mais pas pour les activités de développement. En 1998, le Conseil d'administration a décidé de subdiviser ses activités en trois grandes catégories : interventions d'urgence, secours et relèvement, et développement. La composante secours et relèvement, qui a eu des difficultés de financement au départ, est actuellement la mieux financée et elle englobe de vastes opérations, par exemple au Cambodge, au Mozambique et en Afghanistan. Le PAM est présent en Afghanistan depuis plus de 15 ans et il conduit des activités de secours/relèvement et de développement adaptées à l'évolution de la situation. Les activités viables et bien conçues des trois catégories sont généralement approuvées et correctement financées.

49. **M. Cherpitel** (Secrétaire général de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), participant à la table ronde, répondant au représentant du Japon qui a demandé des renseignements sur les projets de préparation, souligne la nécessité de faire participer la société civile à la planification et dit que des plans de préparation aux catastrophes ont été élaborés dans de nombreux pays en coordination avec le PNUD, qui collabore étroitement avec les gouvernements, tandis que la Fédération travaille en étroite association avec les collectivités locales. Il souligne que tant les pouvoirs publics que les organisations non gouvernementales devraient prendre davantage d'initiatives pour la planification des mesures d'urgence en cas de catastrophe.

50. En réponse au représentant de la Suède, l'orateur insiste sur l'importance du renforcement des capacités des Sociétés de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. Dans cinq pays, dont la Suède, a été créé un Groupe consultatif tripartite comportant des représentants du Gouvernement, de la Fédération et de la Société nationale de la Croix-Rouge, dans le but d'intensifier l'action de renforcement des capacités locales. Pour ce qui est des ressources disponibles, la Fédération a créé deux fonds, le Fonds de secours d'urgence en cas de catastrophe, fonds renouvelable au moyen d'appels, qui peut débloquer rapidement jusqu'à 5 millions de francs suisses, et un Fonds de renforcement des capacités pour financer des petits projets, qui peut fournir environ 100 000 francs suisses par pays sur une période de trois à quatre ans.

51. **M. Brown** (Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement), participant à la table ronde, dit qu'en ce qui concerne les situations d'après conflit, la leçon la plus importante qu'on a tirée du succès de l'intervention au Mozambique est que le gouvernement du pays bénéficiaire a un rôle essentiel à jouer; il doit faire preuve de la volonté politique de s'attaquer aux priorités, sans négliger le renforcement des capacités, la formation et la mise en valeur des ressources humaines, malgré des moyens limités, dans le cadre d'une stratégie structurée. Le Gouvernement mozambicain a eu la détermination nécessaire pour surmonter les obstacles, par exemple dans le cas de la réintégration des anciens combattants.

52. En ce qui concerne le financement, même si les ressources disponibles pour les secours prolongés ont augmenté, il est essentiel de pouvoir les employer avec une certaine souplesse de façon à promouvoir le développement. Il ne faut pas se contenter de réagir aux événements; il faut prendre l'initiative et entreprendre des activités ayant un impact politique fort dans les zones critiques, afin d'oeuvrer pour la paix et d'éviter la guerre. Il faudrait que les donateurs soient disposés à verser des fonds d'abord et à ne poser les questions qu'après.

53. **M. Lubbers** (Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés), participant à la table ronde, dit, en réponse au représentant du Japon, que le processus de transition est déclenché par la décision de commencer à rapatrier les réfugiés une fois les problèmes de sécurité réglés et lorsqu'on peut voir les premiers signes de paix. Lorsque le nombre de réfugiés de retour augmente, le rapatriement est accompagné de

mesures de réintégration, puis de relèvement et de reconstruction. Il convient de coordonner les actions de rapatriement avec le Département des affaires politiques et avec le Département des opérations de maintien de la paix, dont une des responsabilités est d'aider les réfugiés rapatriés à jouer un rôle dans la reconstruction de la société et la préservation d'une paix durable.

54. La Banque mondiale est devenue beaucoup plus active ces dernières années dans les situations d'après conflit, période durant laquelle l'État du pays bénéficiaire doit assumer une plus grande partie de l'effort de relèvement. À cet égard, l'orateur est sceptique au sujet des conditions imposées par les donateurs concernant la bonne gestion des affaires publiques, la promotion de la démocratie, etc. qui, bien que partant d'une bonne intention, exigent trop de gouvernements qui se battent pour reconstruire leur pays. La Banque mondiale a su penser à l'avenir et se montrer disposée à distribuer des crédits et des dons en tant qu'investissement dans la paix.

55. Les efforts de la communauté internationale ne sont pas toujours couronnés de succès. En Érythrée par exemple, malgré une aide généreuse, les efforts ont été axés sur la réintégration des anciens combattants et non de l'ensemble des réfugiés. La procédure d'appel global pour l'Afghanistan n'a pas non plus été une tâche aisée. Il est souvent difficile de savoir comment présenter les liens entre le rapatriement et la reconstruction. La plupart des donateurs font une distinction rigoureuse entre l'aide humanitaire et l'aide au développement, si bien que la communauté internationale doit traiter avec des administrations distinctes des pays donateurs lorsqu'elle présente des programmes conjoints. Il est souvent difficile de savoir à quelle administration il faut adresser telle ou telle requête. De plus, les donateurs eux aussi semblent ne pas toujours très bien savoir à quelle organisation s'adresser lorsqu'ils offrent une aide. L'orateur suggère qu'ils appuient les efforts de transition en définissant quels sont les organismes les plus compétents pour mener à bien tel ou tel programme. Lorsqu'il y a un problème de réfugiés, on pourrait peut-être commencer par allouer des ressources au HCR, puis à d'autres organisations et programmes, de façon à assurer un passage harmonieux vers les étapes de la réintégration et de la reconstruction.

56. **Mme McAskie** (Coordinatrice adjointe des secours d'urgence au Bureau de la coordination des

affaires humanitaires), animatrice de la table ronde, dit, à propos du financement, que, de la même manière que les institutions et organisations ont dû repenser leurs programmes et structures pour assurer le passage de l'aide humanitaire au relèvement et au développement, il faudrait aussi revoir les mécanismes de financement. La proposition faite par le Secrétaire général dans son rapport, consistant à financer des activités de transition par les budgets de développement au moyen de la procédure d'appel global, n'est qu'une possibilité parmi d'autres.

57. En réponse au représentant des Pays-Bas, qui souhaitait savoir ce qu'on avait appris du Programme d'assistance immédiate et transitoire pour le peuple afghan, l'oratrice dit qu'il y avait eu un conflit de cultures et que le PNUD et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires travaillaient ensemble pour analyser cette expérience et proposer des solutions. En ce qui concerne la préparation aux catastrophes, il est presque impossible de prévoir avec précision toutes les catastrophes ou de les prévenir. Toutefois, on peut se préparer à faire face à leurs effets humanitaires et la tâche de la communauté internationale est d'aider les gouvernements à réduire ces effets. Le rôle du Bureau de la coordination des affaires humanitaires est d'apporter une réponse initiale aux situations d'urgence en coopération avec les gouvernements, puis d'assurer une coordination avec le PNUD pour des programmes davantage axés sur le renforcement des capacités.

58. Pour ce qui est du facteur déclenchant le passage des secours au développement, l'oratrice dit que la paix et la stabilité, même fragiles, sont indispensables. Le niveau d'intégration des missions est déterminé par le degré de stabilité. La mission la plus intégrée conduite à ce jour est la mission en Afghanistan, suivie par la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL), qui a été bien intégrée au sommet avec une coordination souple de l'aide humanitaire en réponse aux situations d'urgence. Il y a aussi eu une étroite coopération dans le cadre de la Mission d'observation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), mais pas une intégration complète car la paix n'était pas rétablie.

59. Résumant les débats, l'oratrice dit que l'ONU doit se réformer pour jouer le rôle qu'en attendent les États membres. Au cours des 10 dernières années, la simple réponse aux crises humanitaires a évolué vers une intégration de l'aide humanitaire et de l'aide au

développement, ce qui témoigne d'une nouvelle maturité de l'organisation dans les efforts qu'elle fait pour régler des situations problématiques, y compris les situations de transition. Les instruments de la coordination de l'aide humanitaire traditionnelle et de l'aide au développement englobent progressivement tous les domaines d'activités des Nations Unies et il est essentiel d'avoir une direction cohérente sur le terrain.

60. C'est aux gouvernements qu'il incombe en premier lieu de mener les efforts de développement et ils ont besoin d'une aide pour le renforcement de leurs capacités dans les situations de transition. Ils s'efforcent simultanément de répondre aux crises et de reconstruire leur pays et il est donc essentiel que la communauté internationale mette en oeuvre des programmes bien conçus, avec une planification à long terme, y compris en matière d'atténuation des catastrophes, tienne compte des préoccupations environnementales et n'interfère pas avec les stratégies locales de survie. Les donateurs devraient non seulement apporter des ressources financières mais aussi autoriser un emploi souple de ces ressources dans le cadre d'une politique coordonnée visant à faire avancer la transition. Outre les donateurs et les pouvoirs publics, il faut associer étroitement la société civile, en particulier les ONG, et le secteur privé aux activités humanitaires et de développement; dans le cas des catastrophes par exemple, les représentants des sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge sont toujours les premiers sur place. Il faut que l'ensemble des parties prenantes élaborent de nouveaux modèles d'action. Au Siège, le moteur d'une véritable intégration des activités politiques, de maintien de la paix et humanitaires, tant en situation de crise qu'en période de transition, est le Secrétaire général lui-même.

La séance est levée à 17 h 55.