

PROVISOIRE

E/2003/SR.31
15 septembre 2003

Original : FRANÇAIS

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Session de fond de 2003

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 31^e SÉANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,
le vendredi 11 juillet 2003, à 15 heures

Président : M. HUSSEIN (Ethiopie) (Vice-Président)
puis : M. KUCHINSKY (Ukraine) (Vice-Président)

SOMMAIRE

ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES AU SERVICE DE
LA COOPÉRATION INTERNATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT (*suite*)

- a) SUITE DONNÉE AUX RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE DE
L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ET DU CONSEIL (*suite*)
- b) RAPPORTS DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DU PROGRAMME DES
NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, DU FONDS DES NATIONS UNIES
POUR LA POPULATION, DU FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE ET
DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL (*suite*)
- c) COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET TECHNIQUE ENTRE PAYS EN
DÉVELOPPEMENT (*suite*)

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 incorporées à un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, une semaine au plus tard à compter de la date du présent document, à la Section d'édition des documents officiels, bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

GE.03-63161 (EXT)

*En l'absence de M. Rosenthal (Guatemala),
M. Hussein (Éthiopie), Vice-Président, prend la présidence.*

La séance est ouverte à 15 h 10.

ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES AU SERVICE DE
LA COOPÉRATION INTERNATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT (*suite*)

- a) SUITE DONNÉE AUX RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ET DU CONSEIL (*suite*) (A/57/497 et Add.1; E/2003/57, 61, 64 et 89; E/2003/CRP.1)
- b) RAPPORTS DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, DU FONDS DES NATIONS UNIES POUR LA POPULATION, DU FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE ET DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL (*suite*) (A/58/72-E/2003/53; E/2003/13, 14, 34 (Part I), 36 et 48; E/2003/L.8; DP/2003/1, 9, 17 et 26)
- c) COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET TECHNIQUE ENTRE PAYS EN DÉVELOPPEMENT (*suite*) (TCDC/13/4)

Le PRÉSIDENT dit que le Conseil est saisi, au titre du point 3 a) de l'ordre du jour, du projet de résolution intitulé "Fonds de solidarité mondial" (E/2003/L.21), établi à la suite de consultations informelles concernant le projet de résolution E/2003/L.18, sur le même thème.

Projet de résolution E/2003/L.21

Le projet de résolution est adopté

Projet de résolution E/2003/L.18

Le projet de résolution est retiré

Le PRÉSIDENT invite le Conseil à prendre note des documents ci-après : Note du Secrétaire général transmettant le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Maximisation des effets bénéfiques des projets de coopération technique relatifs aux ressources en eau pour les communautés cibles : remédier au décalage entre les niveaux normatif et opérationnel dans le système des Nations Unies (études de cas dans deux pays africains)" (A/57/497); Note du Secrétaire général transmettant ses observations et celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Maximisation des effets bénéfiques des projets de coopération technique relatifs aux ressources en eau pour les communautés cibles : remédier au décalage entre les niveaux normatif et opérationnel dans le système des Nations Unies (études de cas dans deux pays africains)"

(A/57/497/Add.1); Rapport du Secrétaire général relatif à des données statistiques globales sur les activités opérationnelles au service du développement pour 2001 (E/2003/57); Rapports annuels de l'Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement et de la Directrice exécutive du Fonds des Nations Unies pour la population au Conseil économique et social (E/2003/13); Rapport annuel du Directeur exécutif du Programme alimentaire mondial pour 2002 (E/2003/14); Rapport du Conseil d'administration du Fonds des Nations Unies pour l'enfance sur les travaux de sa première session ordinaire de 2003 [E/2003/34 (Part I)]; Rapport annuel de la Directrice générale du Fonds des Nations Unies pour l'enfance au Conseil économique et social (E/2003/48); Rapport du Conseil d'administration du Programme alimentaire mondial sur les travaux des première, deuxième et troisième sessions ordinaires et de la session annuelle de 2002 (E/2003/36); Rapport du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement et du Fonds des Nations Unies pour la population sur les travaux de sa deuxième session ordinaire de 2002 (DP/2003/1); Rapport du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement et du Fonds des Nations Unies pour la population sur les travaux de sa première session ordinaire de 2003 (DP/2003/9); Rapport de l'Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement sur le renforcement du processus de consultation avec les États Membres concernant le rapport sur le développement humain, conformément à la résolution 57/264 de l'Assemblée générale (DP/2003/17); Extraits du rapport du Conseil d'administration du Fonds des Nations Unies pour l'enfance sur les travaux de sa session annuelle de 2003 (E/2003/L.8); Rapport du Comité de haut niveau pour l'examen de la coopération technique entre pays en développement (TCDC/13/4).

Il en est ainsi décidé.

Le PRÉSIDENT déclare que le Conseil a achevé son examen du point 3 de l'ordre du jour et son débat consacré aux activités opérationnelles.

M. Kuchinsky (Ukraine) (Vice-Président) prend la présidence.

ASSISTANCE ÉCONOMIQUE SPÉCIALE, AIDE HUMANITAIRE ET SECOURS EN CAS DE CATASTROPHE (*suite*) (A/58/85-E/2003/80 et Add.1, A/58/89-E/2003/85; A/58/99-E/2003/94 et A/57/821-E/2003/86)

Réunion-débat sur le thème "Financement et efficacité de l'aide humanitaire"

Mme McASKIE (Coordonnatrice adjointe des secours d'urgence du Bureau de la coordination des affaires humanitaires) dit que les victimes des crises humanitaires qui

connaissent le sort le plus tragique, sont peut-être les millions d'êtres humains victimes d'urgences "silencieuses", dont on ne peut soulager les souffrances car on ignore leurs besoins ou l'on n'a pas les moyens de les satisfaire.

Tout doit être mis en oeuvre pour faire en sorte que l'aide humanitaire bénéficie d'un financement suffisant et soit distribuée de façon équitable et efficace. Tâche immense s'il en est, qui exige de la part de l'ensemble des parties prenantes qu'elles parviennent à une perception commune des besoins et de la manière d'y répondre. Elle exige aussi de la part des organismes d'aide qu'ils mettent fin à une concurrence préjudiciable à la cohérence de leur action et qu'ils exploitent leurs avantages comparatifs respectifs afin d'utiliser au mieux les ressources limitées disponibles, et de la part des donateurs qu'ils réagissent plus rapidement aux appels lancés. Donateurs et organismes d'aide doivent aussi réapprendre la confiance. Il importe que les premiers se fient à la capacité des seconds de repérer les risques et les besoins et que les seconds sachent qu'ils obtiendront des premiers un financement dicté non par des considérations politiques mais par les priorités qu'ils auront définies. La Réunion internationale sur l'action humanitaire qui a rassemblé à Stockholm, en juin 2003, des donateurs et d'autres acteurs de l'aide humanitaire a indéniablement marqué un pas vers une plus grande efficacité de l'assistance apportée.

M. BERTELING (Directeur aux droits de l'homme, à l'assistance humanitaire, à la bonne gouvernance et à la consolidation de la paix, Ministère néerlandais des affaires étrangères) abordera la question de la qualité du financement et de l'efficacité de l'aide humanitaire du point de vue du donateur en s'appuyant sur des sources d'information particulièrement riches : trois études récentes, une quatrième en cours de réalisation et les résultats de deux réunions tenues dernièrement.

Les études qui ont été menées portaient sur l'évaluation des besoins et plus précisément sur la méthodologie utilisée à cette fin et l'usage que font les organismes et les donateurs des résultats qui en sont issus, sur la répartition des fonds consacrés à l'aide entre les différentes organisations à vocation humanitaire et enfin, sur le comportement des donateurs et ce qui le motive.

Ces travaux ont notamment mis en lumière le caractère disparate des politiques et des activités menées par les donateurs, qui ne saurait fonder un système de financement cohérent et

efficace de l'action humanitaire, et le fait que les choix en matière d'allocation des fonds sont souvent dictés par des considérations de politique intérieure ou des impératifs géopolitiques, et non par les besoins à satisfaire. De leur côté, les organisations humanitaires tendent à évaluer les besoins sur la base d'hypothèses et non à partir d'un véritable diagnostic, ce qui conduit les donateurs à mettre en doute la valeur de leurs évaluations. Enfin, donateurs et organismes d'aide manqueraient de données appropriées sur les flux financiers, ne s'acquitteraient pas avec assez de rigueur de leur obligation de rendre des comptes et n'auraient pas suffisamment confiance les uns envers les autres.

Les deux réunions ont été, d'une part, celle du groupe de travail de haut niveau tenue à La Haye en mai 2003, où donateurs et responsables du Bureau ont souligné la nécessité d'améliorer le fonctionnement du processus d'appel global, notamment en misant sur des outils de coordination intégrée et d'autre part, la Réunion internationale sur l'action humanitaire où il a été question du rôle incombant aux donateurs dans la fourniture d'un financement suffisant, prévisible et transparent. M. Berteling salue l'utilité de ces deux rencontres mais relève qu'elles n'ont rassemblé qu'un cercle restreint et relativement homogène de participants, si bien qu'il se réjouit de pouvoir évoquer dans le cadre plus large du Conseil le rôle des donateurs et les conséquences, heureuses ou néfastes, de leur comportement sur le terrain.

Les appels globaux interorganisations constituant indéniablement un outil très précieux, en tout cas le seul dont on dispose pour élaborer dans des délais relativement brefs une stratégie concertée, notamment par l'intermédiaire du plan d'action humanitaire commun, de même que pour mobiliser des fonds. Cet outil demande néanmoins à être amélioré, d'où le lancement par les donateurs du Processus de Montreux, qui a déjà abouti à la formulation, à l'intention du Coordonnateur des secours d'urgence, de recommandations visant à améliorer le fonctionnement sur le terrain du système des Nations Unies et des donateurs eux-mêmes.

Si l'efficacité des mécanismes de coordination n'est plus à démontrer, encore faut-il que les donateurs acceptent d'en payer le prix. Le succès de l'action menée en Angola, où le Bureau a été très présent, montre que ce prix n'est rien au regard des résultats obtenus. Il montre aussi que les donateurs ont leur rôle à jouer dans l'amélioration de la coordination sur le terrain. Il leur appartient d'encourager tous les acteurs de l'aide humanitaire, comme le fait déjà le Gouvernement néerlandais, à s'associer au plan d'action humanitaire commun. Ainsi, lorsqu'une ONG sollicite leur aide pour une intervention dans un pays pour lequel il existe un tel plan, les

autorités néerlandaises subordonnent l'octroi de fonds à la participation de l'ONG concernée à ce plan, sachant les heureux résultats à en attendre : adhésion à des objectifs communs, meilleure compréhension du rôle et des apports des ONG et transparence accrue.

La participation des donateurs au plan d'action humanitaire commun se révèle également bénéfique sur le plan du financement car elle les contraint à prendre des engagements qu'il leur est ensuite difficile de renier eu égard à la pression du groupe et induit une meilleure concertation entre eux, porteuse d'une répartition plus efficace des fonds.

Mais il s'agit à présent d'aller plus loin encore dans la coordination. Au cours des deux réunions précitées, l'idée s'est fait jour que les donateurs pourraient, pour un ou plusieurs pays faisant l'objet d'un plan d'action humanitaire commun, tenter l'expérience d'une évaluation des besoins, d'un financement et d'une évaluation rétrospective conjoints. C'est donc le plan d'action humanitaire commun en tant que tel, et non les activités ou les organismes d'aide individuels que les bailleurs de fonds financeraient. Ce serait là un bon moyen de renforcer le rôle du coordonnateur humanitaire, ou de l'équipe de pays, sans cependant que les fonds passent nécessairement par le Bureau, car il est sain que l'organisme qui assure la coordination d'une opération n'en soit pas en même temps l'agent d'exécution.

Évoquant pour terminer les obstacles à un meilleur financement de l'aide humanitaire, M. Berteling cite la récession généralisée, qui oblige les États à opérer des arbitrages et l'influence croissante de la politique sur l'aide humanitaire et son financement, grave problème auquel il faudra bien s'attaquer un jour.

M. LENNARTSSON NAKAMITSU (Chef de la Section des affaires humanitaires du Département de la coopération mondiale au Ministère suédois des affaires étrangères) dit que l'on a aujourd'hui, grâce notamment au programme de travail sur le financement de l'aide humanitaire, une bien meilleure compréhension de la situation dans ce domaine. On sait par exemple que les décisions des donateurs ne sont pas suffisamment fondées sur les besoins existants, lesquels demandent d'ailleurs à être évalués beaucoup plus systématiquement, et que tant l'allocation que l'utilisation de l'aide humanitaire méritent d'être améliorées. Réunis à Stockholm en juin 2003, les 15 donateurs siégeant au Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ont adopté un ensemble de principes et de bonnes pratiques d'action humanitaire ainsi qu'un plan d'action humanitaire afin

de renforcer la responsabilité des donateurs et la cohérence de leurs interventions. Ils ont notamment convenu que l'aide humanitaire devait répondre à des besoins correctement évalués et que les nouvelles interventions d'urgence ne devaient pas, autant que possible, se faire au détriment de celles en cours. Ils espèrent que leur démarche, qui s'inscrit dans une perspective dynamique, contribuera à améliorer la pratique en matière de donation et plus généralement d'interventions d'urgence, et ils invitent tous les autres donateurs à considérer les principes adoptés. M. Lennartsson souligne toutefois que l'efficacité de l'aide humanitaire dépend également des gouvernements bénéficiaires et des organisations chargées de l'exécution.

Malgré les réalisations considérables enregistrées au cours des 10 années écoulées dans le domaine de l'aide humanitaire et les progrès en matière de transparence et d'efficacité qu'a permis la mise au point, suite à l'adoption de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, de meilleurs outils de financement, de planification et de coordination, des améliorations demeurent nécessaires dans plusieurs domaines. Le mode de financement de l'aide humanitaire doit être plus prévisible, avec des stratégies fondées non plus sur des projets mais sur des politiques, des accords-cadres à plus long terme et des dispositifs de financement pluriannuels; plus rapide, au niveau tant de la prise de décisions que des déboursements; plus souple, c'est-à-dire avec des affectations de ressources moins nombreuses mais plus généreuses et assorties de moins de restrictions; plus transparent, grâce notamment à l'adoption d'une définition commune de l'aide humanitaire; plus équitable, avec entre autres l'élaboration de meilleurs critères d'évaluation; suffisant, moyennant une augmentation de l'ordre de 5 à 10 milliards de dollars des montants versés et un accroissement sensible du nombre des donateurs (les 10 principaux donateurs contribuent aujourd'hui pour 90 % de l'aide totale; et enfin plus responsable, de la part des bénéficiaires et des organismes d'exécution mais surtout des donateurs, avec par exemple de meilleures évaluations réciproques.

Le programme relatif au financement des activités humanitaires et le Plan d'action humanitaire sont deux outils importants qui pourraient permettre à la communauté internationale de répondre dans un avenir prévisible à la totalité des besoins humanitaires essentiels.

M. GRAISSE (Directeur exécutif du Programme alimentaire mondial (PAM)) fait observer que l'une des composantes de l'aide humanitaire la moins bien financée et pourtant essentielle est la planification des interventions d'urgence et la préparation aux situations d'urgence. Très peu d'organisations ont les moyens et le temps d'y consacrer des ressources.

En cas de catastrophe ou de crise, le PAM pouvait jusqu'à récemment débloquent rapidement une partie des ressources dont il dispose dans le cadre de son programme d'aide alimentaire pour le développement, mais ces ressources ont beaucoup diminué et, sans la générosité de certains donateurs comme le Royaume-Uni, il lui aurait été par exemple impossible de faire face aux nombreuses situations d'urgence qui se sont déclarées en 2002. Il est donc nécessaire de mieux institutionnaliser la planification des interventions d'urgence et la préparation aux situations d'urgence.

Il convient également d'améliorer les méthodes d'évaluation des besoins en denrées alimentaires et en produits agricoles, et le PAM a entrepris à cet effet, avec la FAO, une série de consultations auprès des donateurs. Il faut d'autre part accorder la priorité voulue à l'aide alimentaire, même lorsqu'il n'y a pas encore pénurie, afin de ne pas être pris de court en cas de crise, tout en reconnaissant que tous les secteurs doivent bénéficier d'un financement suffisant car il est vain de s'attacher à nourrir des individus sans abri ou malades si l'on ne fait rien pour essayer de les loger ou de les soigner. Enfin il ne faut pas oublier les "urgences silencieuses", dont l'opinion a fini par se lasser et qui donnent pourtant lieu à des situations alarmantes.

M. Graisse conclut son intervention en suggérant d'inviter, lors d'une réunion du groupe officieux de l'action humanitaire, les nouveaux donateurs d'aide alimentaire que sont des pays comme l'Afrique du Sud, le Kenya, l'Inde ou la Russie, qui ne possèdent pas toujours les ressources nécessaires pour assurer le transport, le stockage ou la distribution de leur aide et qui gagneraient à bénéficier à cet égard du concours des donateurs traditionnels.

M. MECHALE (Commission éthiopienne de la prévention des catastrophes et de la planification préalable, soulignant la complexité des opérations d'aide humanitaire, fait valoir le besoin de souplesse à cet égard. Cette complexité tient en partie à la diversité des besoins. Selon les circonstances, on aura besoin d'une aide non alimentaire (eau, abris) ou d'une aide alimentaire, laquelle pourra à son tour prendre la forme soit de céréales soit d'une alimentation complémentaire. Les modalités de mise en œuvre sont un autre facteur de complexité. L'aide devra par exemple être fournie sous la forme de rations ou dans le cadre de programmes vivres contre travail. Dans le domaine non alimentaire, il pourra être nécessaire d'assainir ou d'entretenir des points d'eau ou de soigner du bétail, toutes choses qui exigent des compétences particulières. Il faut aussi pouvoir acheminer l'aide fournie et l'on ne dispose pas toujours des ressources pour payer le fret.

La souplesse qu'offrent les contributions en espèces est donc particulièrement appréciable. Malheureusement, les donateurs traditionnels ne versent pas beaucoup de contributions de ce type, lesquelles viennent le plus souvent des diasporas ou du secteur privé. Il est extrêmement important, pour gagner la confiance des donateurs, de bien définir les besoins d'une façon concertée et transparente. C'est là la responsabilité des bénéficiaires et des organisations chargées de l'exécution qui doivent aussi rendre des comptes. Les médias jouent également un rôle essentiel dans la sensibilisation de l'opinion publique et la mobilisation d'un concours financier.

Il importe de convenir avec les donateurs des modalités d'utilisation de leurs contributions en espèces. En Éthiopie, certains donateurs, comme la Suède, acceptent que les fonds qu'ils ont versés au titre du développement, s'ils n'ont pas été utilisés à l'expiration d'un certain délai, soient consacrés à des interventions d'urgence. D'autres, comme le Japon, permettent que leurs contributions de contrepartie en espèces soient converties en cas d'urgence. Toutes ces modalités contribuent grandement, par leur souplesse, à l'efficacité de l'aide humanitaire.

Abordant la situation particulière de son pays, M. Mechale dit que l'évaluation des besoins humanitaires a été l'œuvre de toutes les parties intéressées, notamment le Gouvernement, les organismes d'aide, les collectivités locales et les associations locales. Cette approche participative, parce qu'elle permet de ne lancer qu'un seul appel conjoint, offre de meilleures chances de réussite. De fait, l'Éthiopie a, en 2003, reçu une aide alimentaire à la mesure des immenses besoins recensés, ce dont elle est reconnaissante à la communauté internationale. En revanche, les résultats ont été moins bons en ce qui concerne l'aide non alimentaire, pour des raisons qui tiennent sans doute à l'absence d'une méthode claire d'évaluation des besoins.

M. Mechale précise que les principales sources de l'aide alimentaire reçue par l'Éthiopie sont les ONG, le PAM et les donateurs bilatéraux. Malgré des moyens modestes, la population éthiopienne a tenu à participer à l'effort humanitaire, en versant des contributions pour un montant total de 10 millions de dollars des États-Unis. La coordination de l'aide est assurée par un seul service gouvernemental, ce qui réduit les risques de double emploi.

M. Mechale dit que son gouvernement a fait des progrès dans la collecte des eaux pluviales aux fins de l'agriculture et dans la lutte contre les problèmes structurels à l'origine des crises humanitaires. Il juge nécessaire d'adopter une approche intégrée qui permette de réussir le passage des secours d'urgence au développement durable. Il regrette cependant les nombreuses

conditions dont certains donateurs assortissent leur aide, ce qui crée de sérieuses difficultés dans la distribution des secours.

M. MORJANE [Haut-Commissaire assistant, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)] dit que le double mandat du HCR – assurer la protection internationale des réfugiés et rechercher des solutions permanentes à leurs problèmes – exige une action qui aille au-delà du domaine strictement humanitaire. Les interventions du HCR s’inscrivent donc dans le cadre plus large de la consolidation de la paix et du développement. L’efficacité des opérations humanitaires internationales passe par l’instauration d’un partenariat réel entre tous les acteurs concernés, notamment les donateurs, les organismes des Nations Unies, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, les gouvernements des pays d’accueil et les populations touchées. Il faut également une plus grande précision dans l’évaluation des besoins et un meilleur suivi de l’aide fournie par les uns et les autres. Enfin, il convient de dépasser le cadre des notions traditionnelles d’aide humanitaire et d’aide au développement et faire preuve d’innovation en reliant de façon plus judicieuse les programmes d’aide à des efforts axés sur les échanges, la sécurité et la prévention des conflits.

Abordant des questions spécifiques à son organisation, M. Morjane dit que le Haut-Commissaire a lancé l’initiative Convention Plus afin de faciliter l’élaboration d’accords spéciaux complétant la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Cette initiative a pour objectif de trouver des solutions durables aux problèmes des réfugiés et d’améliorer le partage de la charge. Le HCR se félicite de l’initiative de la Norvège visant à ouvrir une ligne de crédit pour les situations de transition et d’une initiative similaire du Danemark portant sur le renforcement de la protection et de l’assistance dans les régions d’origine des réfugiés. En conclusion, M. Morjane dit que le HCR poursuit résolument ses efforts visant à élargir la base des donateurs qui contribuent à ses programmes.

M. HUSSEIN (Pakistan) déplore que l’allocation de ressources budgétaires en faveur de l’aide humanitaire soit souvent dictée par les intérêts politiques des donateurs. Ainsi, alors que des crédits d’un montant de 2,5 milliards de dollars ont été rapidement mobilisés en faveur de l’Iraq, le Pakistan n’a obtenu que 40 des 159 millions de dollars demandés pour l’assistance aux réfugiés sur son sol. Si les donateurs ne sont pas satisfaits des dispositifs mis en place pour canaliser l’aide humanitaire, ils devraient envisager d’autres solutions, notamment une aide au développement fondée sur la réduction de la dette, l’ouverture des marchés aux produits agricoles

des pays en développement, l'investissement direct étranger et la lutte contre la pauvreté. Il faut malheureusement reconnaître que, souvent, les pays sont davantage disposés à investir dans de nouveaux systèmes d'armements qu'à financer des programmes d'aide humanitaire. Seule une réelle volonté politique peut permettre à la communauté internationale d'éviter l'effondrement du système d'aide humanitaire et notamment du régime de protection des réfugiés.

M. CHRISTENSEN (Observateur du Danemark) propose, pour améliorer l'évaluation des besoins humanitaires, de privatiser cette opération. En effet, si ceux qui évaluent les besoins sont différents de ceux qui reçoivent l'aide, la fiabilité et la crédibilité de l'évaluation s'en trouveront accrues. Parmi les sources de financement de l'aide humanitaire, M. Mechale a cité la diaspora, c'est-à-dire les travailleurs émigrés, dont les envois de fonds représentent à l'échelle mondiale plus de 100 milliards de dollars, soit le double de l'aide publique au développement. Il serait intéressant pour les donateurs de savoir dans quelle mesure la diaspora contribue à combler les lacunes dans le financement de l'aide humanitaire. M. Christensen reconnaît que l'allocation des ressources destinées à l'aide humanitaire obéit souvent à des considérations politiques et que le moment est venu de remédier à cette incohérence. Force est de reconnaître aussi que les crises humanitaires sont souvent dues aux mauvaises politiques appliquées par les pays touchés et à leur incapacité à résoudre des problèmes structurels tels que la question du régime foncier.

M. NEIL (Jamaïque) souhaite avoir des précisions sur les mesures que le Conseil économique et social peut prendre pour empêcher que des considérations politiques entravent l'action humanitaire qui doit strictement répondre aux besoins. En ce qui concerne les conditionnalités dont, selon M. Mechale, serait assortie l'aide de certains donateurs, s'agit-il de conditions politiques ou d'exigences logistiques ? M. Neil est surpris que l'on puisse parler de conditionnalité en matière d'aide humanitaire.

M. NAMWALO (Kenya) aimerait savoir si les programmes "vivres contre travail" mis en œuvre en Éthiopie fonctionnent de manière optimale et sont viables.

M. GOPINATHAN (Inde) pense qu'il est inévitable que les considérations politiques entrent en jeu dans l'aide humanitaire. On peut parler de favoritisme humanitaire, à propos du Kosovo, par exemple. Quels enseignements la communauté internationale a-t-elle tirés de cette expérience ? Les donateurs s'efforcent-ils de lutter contre la médiatisation de l'humanitaire,

qui fait qu'une crise chasse l'autre dans l'esprit du public ? il est permis de se demander si l'aide assortie de conditions a sa place dans le cadre humanitaire. Comment éviter le clientélisme, qui conduit tel ou tel donateur à faire systématiquement appel à la même ONG pour la mise en œuvre des programmes d'aide ? Le transport et l'acheminement de l'aide soulèvent fréquemment des problèmes : les organismes internationaux et la communauté des bailleurs de fonds mènent-ils une réflexion sur la contribution que les donateurs non traditionnels, comme l'Inde, pourraient apporter dans ce domaine ? Enfin, la communauté des donateurs entend-elle vraiment promouvoir les programmes "vivres contre travail" ?

M. MECHALE (Responsable de la Commission éthiopienne de la prévention des catastrophes et de la planification préalable) explique que la persistance des crises humanitaires en Éthiopie ne tient pas tant à des problèmes politiques qu'à un ensemble de facteurs complexes qui, au-delà la question de la réforme agraire, mettent en évidence la nécessité de mesures visant à accroître la productivité agricole, à remédier au manque d'infrastructures en milieu rural et à augmenter le pouvoir d'achat des paysans améliorant les systèmes de commercialisation et en développant les activités rémunératrices non agricoles.

Les donateurs sont bien entendu libres de faire appel aux ONG de leur choix pour acheminer l'aide. Si l'on peut parler d'une aide soumise à conditions, c'est plutôt dans la mesure où certains donateurs bilatéraux subordonnent leur aide alimentaire à la prise en charge des coûts annexes (transport, entreposage, etc.) par les pays bénéficiaires. Les contraintes ne sont pas les mêmes selon les partenaires d'exécution. Ainsi, lorsque les volets non alimentaires nécessitent un apport financier – pour la construction d'une piste rurale, par exemple – les programmes des ONG n'offrent pas toujours la souplesse voulue parce que leur champ d'intervention est plus étroit.

Pour que les programmes "vivres contre travail" soient efficaces et viables, trois éléments sont indispensables : des projets soigneusement pensés, un flux de ressources prévisibles et la mise en place des capacités requises. Or, ces conditions ne sont pas toujours réunies.

M. GRAISSE (Sous-directeur exécutif adjoint du PAM) affirme que les organismes d'aide alimentaire se gardent de tout favoritisme. Quels que soient les pays bénéficiaires, les rations fournies sont les mêmes : 2 000 calories par jour et par personne. Mais, pour des raisons géographiques et logistiques (transport par avion, par exemple), certains programmes sont plus

coûteux que d'autres. Dans les Balkans, l'aide des ONG a afflué du fait de la proximité du théâtre des opérations. S'agissant du programme "vivres contre travail", le PAM s'efforce, dans les situations de crise, de mettre fin à la distribution d'aide alimentaire dès que possible, de façon à éviter la dépendance à l'égard de cette aide.

En ce qui concerne l'évaluation des besoins, on ne voit pas vraiment la nécessité de confier cette tâche à des acteurs privés, la FAO étant bien équipée pour s'en acquitter.

Le PAM participe systématiquement à la procédure d'appel global, dont il reconnaît l'importance. Toutefois, les contraintes de la production locale jointes aux pressions des donateurs l'obligent parfois à court-circuiter la procédure et à lancer des appels distincts. En tout état de cause, une révision éventuelle de la procédure demande une réflexion approfondie.

La seule condition qu'impose le PAM à l'octroi d'une aide alimentaire est que celle-ci ne soit pas utilisée ou détournée à des fins politiques, dans un contexte préélectoral, par exemple.

M. LENNARTSSON NAKAMITSU (Chef de la Section des affaires humanitaires du Département de la coopération mondiale au Ministère suédois des affaires étrangères) dit que les statistiques montrent que contrairement à l'APD, le volume de l'aide humanitaire a augmenté considérablement au cours de la dernière décennie, passant de 2 à 6 milliards de dollars des États-Unis. Le débat sur l'action humanitaire actuellement mené au sein de la communauté des bailleurs de fonds devrait permettre de réfléchir au problème de la politisation de l'aide humanitaire et aux moyens de faire en sorte que celle-ci soit équitable et fondée sur une évaluation objective des besoins. Une telle évaluation gagnerait sans doute à être conjointe. On pourrait aussi envisager de la confier à des acteurs privés, ce qui impliquerait toutefois de dissocier les volets évaluation et exécution, un choix qui n'irait pas sans conséquences. Répondre aux besoins effectifs permettrait également de lutter contre le favoritisme et d'éviter que l'aide ne fluctue au gré des urgences médiatiques. En tout état de cause, on relève que l'aide multilatérale destinée à des pays confrontés à des crises durables (Soudan, Angola, etc.) est restée plutôt stable en volume au fil des ans. Quant à la notion de conditionnalité, elle ne peut que susciter les plus grandes réticences dans le cadre de l'aide humanitaire.

M. BERTELING (Directeur aux droits de l'homme, à l'assistance humanitaire, à la bonne gouvernance et à la consolidation de la paix, Ministère néerlandais des affaires

étrangères) indique que le volume de l'APD fournie par les Pays-Bas est resté stable et que celui de l'aide humanitaire a augmenté. Les donateurs sont bien conscients des risques inhérents à la médiatisation des problèmes humanitaires et d'ailleurs les organismes des Nations Unies ne manquent pas de leur rappeler les crises qui ne font plus la une. Une évaluation des besoins effectifs menée en concertation par les organismes d'aide, les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires, devrait permettre de mieux saisir la situation d'ensemble et donc de répartir l'aide de façon plus équitable, sans négliger les pays où les crises perdurent.

Les programmes "vivres contre travail" n'entrent pas dans le cadre de l'aide d'urgence. En tant que donateurs, les Pays-Bas ne fournissent pas d'aide alimentaire mais des ressources financières. La question de la prise en charge du transport de l'aide alimentaire a suscité un large débat parmi les donateurs traditionnels. Les Pays-Bas ont une position bien tranchée à ce sujet mais les nouveaux donateurs, dont l'Inde, n'ont pas nécessairement le même point de vue, d'où la nécessité de mener une réflexion approfondie sur cette question relativement complexe.

M. GOTTA (Éthiopie) précise que la propriété collective des terres est inscrite dans la Constitution éthiopienne et que son maintien a été décidé à l'issue d'un référendum populaire tenu en 1994. L'effort de développement est la seule façon de vaincre durablement la famine mais, faute de ressources suffisantes, les mesures adoptées dans ce sens par le Gouvernement éthiopien n'ont qu'un impact limité. Ces initiatives doivent donc être épaulées par la communauté internationale, à travers un accroissement de l'APD, un allègement accru de la dette et une ouverture des marchés.

M^{me} LYNCH (États-Unis d'Amérique) constate que la problématique de l'aide humanitaire ne se laisse pas enfermer dans des schémas simplistes et réducteurs. Les États-Unis jugent la procédure d'appel global extrêmement utile et entendent continuer d'agir dans le sens des initiatives convenues lors de la Conférence des donateurs d'aide alimentaire, tout en reconnaissant que cette procédure n'offre pas toujours la souplesse ni les informations nécessaires à une intervention rapide. Comme l'a montré l'expérience de l'Europe dans les Balkans, la polarisation de l'aide sur une région proche peut détourner l'attention d'autres crises non moins aiguës mais touchant des pays plus lointains. La cohérence de l'aide et sa bonne coordination supposent nécessairement d'associer les responsables des pays bénéficiaires aux actions menées.

M. ACHARYA (Népal) aimerait savoir quels efforts sont déployés dans le cadre de la Convention plus pour trouver des solutions durables au problème des réfugiés.

M. MORJANE (Haut-Commissaire assistant, HCR) indique que diverses initiatives sont en cours pour actualiser la Convention de 1951 en l'envisageant sous un angle qui ne soit pas strictement juridique et en englobant toute la problématique de la protection. Une réflexion a été amorcée à partir d'une étude canadienne sur la réinstallation. Les groupes régionaux étudient également des solutions dans un contexte régional.

Le PRÉSIDENT remercie tous les participants pour cet échange de vues très stimulant et constructif.

La séance est levée à 18 heures.
