

PROVISOIRE

E/2003/SR.32  
27 mars 2009

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

## CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Session de fond de 2003

### COMPTE RENDU ANALYTIQUE PROVISOIRE DE LA 32ème SÉANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,  
le lundi 14 juillet 2003, à 10 heures

Président : M. KUCHINSKY (Ukraine) (Vice-Président)

### 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 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, au Groupe d'édition, bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

GE.03-63104 (F) NY.07-34934 (F)

*En l'absence de M. Rosenthal (Guatemala), M. Kuchinsky (Ukraine), Vice-président, prend la présidence*

*La séance est ouverte à 10h 10.*

**Assistance économique spéciale, aide humanitaire et secours en cas de catastrophe (point 5 de l'ordre du jour) (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)

### **Le passage de l'assistance au développement**

**Le Président** présente l'équipe de discussion et annonce que la Directrice Exécutive du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (l'UNICEF), dirigera les des débats.

**M<sup>me</sup> Bellamy** (Directrice Exécutive du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance – l'UNICEF), et directrice des débats, déclare que le rapport du Secrétaire général sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence des Nations Unies (A/58/89-E/2003/85) a identifié quatre grands types de transition possibles, selon que la crise en question est due essentiellement à la mutation économique, à une catastrophe naturelle, à des problèmes structurels ou à un conflit. La présente discussion se concentrera principalement sur les défis liés aux situations de transition après un conflit – telles qu'elles sont définies dans le rapport –, à savoir la nécessité d'une aide appropriée, d'équilibrer la fourniture concrète d'une aide et le soutien global, d'engager la participation de donateurs et d'intégrer planification et coordination.

Dans l'introduction au rapport, M<sup>me</sup> McAskie mentionnait une statistique qui incitait au réalisme, à savoir que près de deux pays sur trois sortant d'une guerre connaissent de nouveau un conflit, immanquablement. Cela indique l'importance d'une action urgente dans le sens du renforcement de la paix et d'une analyse sérieuse des causes profondes du conflit en question. Pour relever les défis complexes de la transition, une stratégie cohérente d'instauration de la paix et de la stabilité est indispensable. C'est la raison pour laquelle le Comité exécutif des Affaires humanitaires (ECHA) et le Groupe des Nations Unies pour le Développement (GNUD) ont constitué le Groupe de travail conjoint sur les Problèmes de transition, composé de membres de nombreuses et

diverses institutions des Nations Unies à caractère humanitaire et chargées des questions de développement, mais aussi de représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et de la Croix-Rouge.

**M. Lubbers** (Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés – HCR), membre de l'équipe de discussion, déclare que les problèmes liés à la transition post-conflit ne peuvent être résolus que par une coopération aux assises assez larges. Si le mandat originel du HCR porte notamment sur la coopération avec d'autres organisations en vue de solutions durables, le tout nouveau concept dit « Convention Plus » reconnaît que le HCR doit aller au-delà de la Convention relative au statut des réfugiés s'il veut trouver des solutions durables et améliorer le partage des responsabilités. M. Lubbers se dit convaincu que l'on ne trouvera ce type de solutions qu'en persuadant les donateurs de fournir une part assez significative de l'aide au développement à ce qu'il appelle les « déracinés » – c'est-à-dire non seulement les réfugiés mais aussi d'autres personnes connaissant des situations similaires.

Le fait que le Consensus de Monterrey n'ait guère évoqué les situations de transition post-conflit montre bien qu'il reste encore beaucoup à faire pour convaincre la communauté des donateurs de l'importance d'une telle aide. Néanmoins, le HCR a intégré à ses propres activités le principe d'une aide au développement destinée aux réfugiés (DAR) – c'est-à-dire englobant la notion d'assistance liée aux problèmes des réfugiés. Les populations des pays d'accueil seraient davantage prêtes à accepter les réfugiés et moins susceptibles de considérer ces derniers comme une charge si la communauté internationale associait ces populations locales à des projets de développement restreints, tout en encourageant les réfugiés à être plus autonomes et moins dépendants de l'aide extérieure. Les réfugiés encouragés à cette autonomie dès le départ ont été mieux préparés à la réintégration dans leur pays d'origine, en cas de rapatriement.

Sur ces bases, le HCR a adopté le concept dit des « Quatre R » (rapatriement, réinsertion, réhabilitation et reconstruction), et qui signifie que Haut Commissariat peut se retirer de la scène après le rapatriement des réfugiés et leur prise en charge par les acteurs du développement. Les projets pilotes fondés

sur cette approche ont montré que celle-ci ne fonctionnait correctement que si elle était assumée, en interne, par un coordinateur des Nations Unies résidant dans le pays et une équipe du pays en question. On est généralement partisan de la systématisation d'une telle approche, afin de garantir le rapatriement des personnes « déracinées » dès que la situation est jugée sûre et stable.

L'intérêt de cette action visant à intégrer les réfugiés aux communautés locales n'est pas simplement théorique : un certain nombre de pays africains ont déjà pris des mesures dans ce sens, en reconnaissant qu'il ne peut y avoir de développement de l'Afrique que si l'on trouve des solutions au bénéfice des nombreuses personnes déracinées à l'intérieur même du continent africain. De plus, comme l'a reconnu le Programme du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), si l'on ne fait rien pour utiliser à bon escient la capacité productive des réfugiés, il y a des risques accrus de voir les jeunes gens vivant dans les camps de réfugiés se transformer en soldats.

**M. Forster** (Vice-président du Comité International de la Croix-Rouge – CICR), membre de l'équipe de discussion, déclare que le mandat du CICR est d'œuvrer à une stricte application du droit humanitaire international, ainsi que de protéger et d'aider toutes les victimes de conflits armés et des implications directes de ces conflits – qui se font jour, notamment, pendant les périodes de transition. M. Forster ajoute que le CICR considère que, pour élaborer une stratégie humanitaire réaliste, il est capital de procéder à une analyse complète du conflit et des conditions locales. Le CICR a pu également prendre conscience de l'importance du maintien d'une présence dans les situations de crise les plus aiguës, sur la base d'une reconnaissance, par l'ensemble des parties au conflit, de la neutralité de l'organisation en question.

Par définition, les périodes de transition ont une durée indéterminée, et, dans ce contexte, les problèmes humanitaires non seulement subsistent mais peuvent même s'intensifier. Parmi les activités du CICR dans ces périodes de transition figurent la protection des non combattants, la recherche des personnes disparues, les visites aux prisonniers et le rapatriement des détenus. L'objectif du CICR est l'adoption d'une stratégie axée sur le développement dès que la situation le permet; mais cette organisation doit parfois continuer à assurer

la protection de certains groupes bien après la cessation des hostilités.

La politique d'assistance du CICR est de nature participative : elle vise à renforcer les capacités locales, à améliorer les systèmes en place et à traiter la souffrance psychologique des victimes. Il faut noter toutefois que le CICR ne fournit une aide que s'il est déjà présent sur le terrain, qu'il a véritablement la capacité d'améliorer la situation et qu'aucune autre organisation n'est disponible dans ce contexte. Le CICR pratique en principe une action humanitaire qui permette de préserver les bénéfices apportés par ses programmes, de renforcer la protection et de réduire les tensions.

M. Forster donne ensuite quelques exemples concrets de l'action du CICR dans des situations de transition. Ainsi, en Serbie-Monténégro, le Comité International de la Croix-Rouge a conservé des responsabilités vis-à-vis des personnes qu'il avait protégées au cours du conflit; mais la priorité n'a plus été seulement de distribuer des vivres aux personnes déplacées sur le territoire serbe, mais aussi et surtout de permettre aux personnes les plus vulnérables de suivre une formation professionnelle et de trouver un emploi. Le CICR a étendu à l'ensemble des populations locales son programme d'accès aux soins de santé primaires appliqué à l'origine à Kraljevo, tout en apportant également un soutien moral vital aux familles des personnes disparues – en collaboration avec les communautés et les ONG locales. D'autre part, au Soudan, une certaine amélioration de la situation a permis au CICR d'élargir son action – en ne se contentant plus d'apporter des soins hospitaliers aux blessés, et en permettant l'accès de la population dans son ensemble, et dans une perspective durable, à des équipements de santé plus courants. Le CICR a apporté son aide à l'hôpital Dili, au Timor oriental, lors de la phase la plus aiguë de la crise qu'a traversée ce territoire, avant de passer le relais au Département des services de santé.

En Irak, la situation actuelle est un bon exemple de la complexité que peuvent avoir ces réalités en général – même si l'on ne peut pas vraiment parler, en l'occurrence, de situation de transition, du fait que les combats se poursuivent à un niveau de sécurité inférieur à la normale, et du fait de l'absence d'une administration en état de marche. Le CICR intervient dans tous les cas où les forces d'occupation ne sont pas en mesure de fournir les services nécessaires –

notamment dans les domaines de la santé, de l'eau et de l'hygiène. L'approche du CICR a évolué et consiste désormais dans des activités de protection : le Comité International de la Croix-Rouge apporte une aide considérable aux prisonniers de guerre; il protège la population civile et se consacre surtout à la recherche des personnes portées disparues. Il veille également à l'application, par les forces d'occupation, des troisième et quatrième Conventions de Genève.

Le CICR reste totalement fidèle à cette approche « participative », tout en ayant conscience que ce type de démarche est plus difficile dans les périodes de transition qu'en temps de paix. Si les capacités des institutions existantes ont été amoindries par le conflit, il peut être difficile de trouver des acteurs locaux susceptibles de faire de nouveau fonctionner ces structures dans de très brefs délais. La responsabilisation des autorités concernées doit se faire à un rythme mesuré; et, par ailleurs, il faut veiller à ce que cette approche participative n'exclue aucune catégorie ou groupe de population et n'accorde pas une autorité excessive à un groupe donné. Il faut bien comprendre que des concepts tels que la réhabilitation et le développement dans des situations d'urgence, en période de transition, sont peut-être gratifiants sur un plan purement intellectuel, mais aussi que ce sont les réalités sur le terrain qui importent le plus. Par conséquent, il est essentiel que tous les acteurs concernés – aussi bien locaux et nationaux qu'extérieurs – apportent une aide appropriée de manière durable.

**M. Mountain** [Coordinateur adjoint des secours d'urgence, Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires humanitaires (OCHA)] déclare que la question des situations de transition apparaît de nouveau comme un problème majeur du fait que, récemment, un certain nombre de pays sont passés de l'état de conflit à l'état de paix – ou se dirigent dans ce sens. La question de l'assistance fournie dans les périodes de transition est plus complexe et plus contraignante que celle d'une aide humanitaire classique – et ce, aussi bien en termes de ressources que d'engagement. De plus, chaque pays exige une approche particulière.

Il y a trois ans, le Comité permanent interinstitutionnel (IASC) a formulé un ensemble de « principes directeurs » destinés aux personnels de terrain, en vue de la promotion de la réinsertion dans des contextes de transition. Le premier principe –

fondamental – fixé dans ce cadre est la recherche d'une certaine stabilité. Or, étant donné que, par définition, les périodes de transition sont des périodes d'instabilité, la clef de la réussite du processus est la participation de tous les secteurs de la société en question, à tous les niveaux. Le deuxième principe est d'avoir la confiance des populations concernées. Celles-ci doivent savoir qu'elles vont être protégées de manière appropriée, et qu'elles auront les moyens de subvenir à leurs besoins. En troisième lieu, les acteurs locaux et internationaux doivent avoir une vision commune afin de s'engager totalement dans le processus; quatrième, les personnels de terrain doivent se rappeler que la protection et l'assistance sont deux facettes d'une même réalité.

Le cinquième principe défini dans ce contexte est l'importance de l'instauration de capacités à promouvoir l'intégration. Le développement des capacités et ressources est un processus progressif, à plusieurs dimensions, et exige l'engagement des gouvernements et des sociétés civiles concernés. Quelle que soit la nature du programme de transition en question, l'absence de capacités nationales est, à coup sûr, synonyme d'échec. Dans ce contexte, il importe d'encourager le retour de ressortissants nationaux qualifiés et de promouvoir une politique qui tienne compte des exigences liées à chaque sexe.

En sixième lieu, il faut dire que la coordination est indispensable à la réussite d'un programme conjoint – même si cela demande énormément de temps et d'énergie. Le septième principe consiste à suivre les flux de population et à adopter une approche régionale. Le huitième principe est de veiller à la sécurité des personnels, afin de permettre à ces derniers de garantir eux-mêmes la sécurité civile. En neuvième lieu, le siège central doit aider les personnels de terrain à servir les populations les plus démunies – en s'inspirant de l'expérience d'autres pays dans ce domaine et en instaurant un système de soutien et de communication à deux sens. Enfin, le dixième principe est celui de la coopération avec les donateurs. Ces derniers doivent être persuadés de l'importance du financement des programmes et des avantages liés à l'association à tel ou tel programme.

Un certain nombre de partenaires se sont efforcés d'améliorer la capacité des Plans d'Action humanitaire communs (CHAPs), afin d'élaborer des stratégies cohérentes en direction de différents pays en crise. Il n'en reste pas moins qu'il est difficile de définir la

notion d'« assistance humanitaire ». Pour prendre un exemple, les exigences immédiates concernant le Libéria sont, dans les faits, très différentes des besoins humanitaires qui se font jour en Irak. C'est la raison pour laquelle les problèmes sont définis par rapport à chaque contexte national. De la même manière, il est difficile de définir le contenu du concept de « transition ».

Par le passé, le Processus dit « d'appel commun » (Consolidated Appeal Process – CAP) concernait essentiellement les premières phases de la période de transition. Par conséquent, toute initiative visant à la définition d'une stratégie cohérente plus globale était la bienvenue. 24 de ces processus d'appel commun ont été planifiés pour l'année 2004 – dont cinq ou six au moins concernaient des pays en transition. Dans ce contexte, il était essentiel de faire participer les acteurs du développement dès le début du processus, afin de leur permettre de mettre en place l'aide fournie par la communauté humanitaire et de l'exploiter à bon escient. Par ailleurs, il était également essentiel de souligner l'importance des stratégies de financement des donateurs. Si certains donateurs ont pu répartir leurs crédits entre les activités humanitaires d'une part et les activités de reconstruction, d'autre part, d'autres ont reconnu qu'il était possible d'associer ces deux types de financement dans un seul et même ensemble.

Les structures de coordination des activités de terrain, traitant des questions humanitaires, sont gérées par des coordinateurs humanitaires, assistés d'une équipe fournie par le pays concerné. À l'heure actuelle, l'OCHA est très désireux de collaborer étroitement avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en Angola, afin de veiller à ce que les atouts mis en place lors de la précédente décennie portent leurs fruits.

**M<sup>me</sup> Haq** (Bureau pour la Prévention des crises et le Relèvement, Programme des Nations Unies pour le Développement – PNUD) déclare que, même s'il manque d'expérience, le gouvernement d'un pays en transition est un partenaire essentiel du processus. L'instauration d'une direction nationale, de biens nationaux et de moyens de développer les capacités sur le terrain doit être encouragée. Quelle que soit l'origine du processus de transition – et ces bases peuvent être nombreuses et très différentes, depuis un cessez-le-feu jusqu'à un véritable accord de paix –, les principaux éléments sont l'émergence d'une administration nationale, l'évolution vers une véritable stabilité, une

sécurité accrue et un espoir accru de solution durable. D'autre part, la période de transition se caractérise également par une baisse des besoins humanitaires, une augmentation des besoins liés à la relève du pays, la démobilisation de tous les combattants et l'octroi d'une amnistie. Toutefois, il importe de se rappeler également que la période de transition n'est pas forcément irréversible : en effet, très fréquemment, les pays concernés peuvent connaître un nouveau conflit et, par voie de conséquence, nécessiter une nouvelle aide humanitaire. Dès lors, il est essentiel de s'attaquer aux racines profondes du conflit en question.

Le PNUD reconnaît que, pendant ces périodes de transition, il est nécessaire d'instaurer l'État de droit et un système judiciaire provisoire – notamment par la création de commissions judiciaires. Il importe d'examiner, par exemple, la manière dont les autorités du pays concerné envisagent de traiter le problème des personnes déplacées qui sont rapatriées et constatent que les terres dont ils étaient propriétaires sont désormais occupées par d'autres. Il est capital de protéger les groupes vulnérables et de former aux questions de droits de l'homme aussi bien les personnes qui ont besoin d'être défendues (afin de les informer de leurs droits) que ceux et celles qui sont chargés de les protéger. Il faut également se consacrer au renforcement de la gouvernance locale, en encourageant notamment le rôle – essentiel – des femmes dans le processus de retour à la paix et de développement des capacités du pays. Autre aspect important de cette période de transition : faire en sorte que les personnes concernées réintègrent leur communauté dans la dignité. En d'autres termes, on doit offrir à ces personnes la possibilité de trouver un emploi et de participer à la reconstruction de leur pays.

Développant encore l'esprit qui préside au soutien du PNUD dans ces périodes de transition, M<sup>me</sup> Haq déclare que, d'une manière générale, les violents conflits qui ont eu lieu ou, dans certains cas, des catastrophes naturelles récurrentes ont effacé des décennies de développement et de progrès, et enfoncé les pays en question dans la pauvreté et l'inégalité; l'oratrice ajoute que cela rend encore plus difficile la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Dans de nombreux cas, en effet, les pertes et déficits dus à ces conflits ou catastrophes naturelles sont plus importants que les progrès qui avaient pu être réalisés par les pays concernés. Par conséquent, il convient – dans les pays

les moins développés et les plus susceptibles de subir ces phénomènes - de remédier aux conséquences des catastrophes naturelles et de prendre des mesures préventives.

En collaboration avec ses partenaires humanitaires, le PNUD renforce les capacités de ses bureaux dans les différents pays (en fait, à l'échelle mondiale), pour leur permettre de mieux gérer les périodes de crise et les situations de post-conflit. De plus, les plans de reconstruction, en période de transition, doivent être étroitement liés à des plans nationaux et poser les jalons de stratégies de réduction de la pauvreté, de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement et de développement macroéconomique. Bien que ce processus de « réappropriation » nationale et de dotation de moyens soit relativement lent, il est essentiel dans la perspective d'un développement à long terme.

Quelque 66 pays ont ainsi bénéficié d'une assistance technique et de programmes visant notamment à la prévention et à l'évaluation des conflits. Dans ce domaine de la relance d'un pays en période de transition, il est essentiel de procéder dès le départ à une planification intégrée, afin que chacun des partenaires soit bien conscient de ses responsabilités. Il est également très important de s'assurer que l'aide fournie par des organisations humanitaires s'inscrive bien dans les budgets des pays en question. Dans ce contexte, les institutions financières internationales jouent un rôle capital.

Dans ces périodes de transition, le problème de la sécurité est également crucial. À cet égard, il est essentiel de veiller à la réintégration des combattants et de réduire le nombre d'armes de petit calibre en circulation. Enfin, il est également essentiel d'éliminer les mines terrestres pour permettre aux personnes concernées de retrouver leur région en toute sécurité.

Pour assurer ces périodes de transition avec succès, il est également capital d'intervenir rapidement. En Afghanistan, par exemple, le PNUD a très vite créé le Fonds intérimaire pour l'Afghanistan (Afghanistan Interim Trust Fund) afin de répondre aux besoins de reconstruction constatés après le conflit, et, plus particulièrement, de permettre au nouveau gouvernement afghan de payer les salaires des fonctionnaires pour une période initiale de six mois. D'autre part, un certain nombre de projets de travaux publics ont été lancés à Kaboul, afin de réparer les

dommages causés par la guerre. Grâce à ce processus, quelque 3000 personnes – dont un certain nombre de femmes – ont pu trouver un emploi et être formées dans tel ou tel domaine. Une aide a été également fournie en vue de la création de la Commission judiciaire et de la Commission des droits de l'homme. M<sup>me</sup> Haq attire également l'attention sur la conférence conjointe, très novatrice, qui a eu lieu en mai 2003 et a été organisée à la fois par le gouvernement indien et le PNUD : cette conférence portait sur la coopération Sud-Sud et la reconstruction de l'Afghanistan. Grâce à l'apport de cette réunion internationale, le gouvernement du Mozambique a aidé aux processus de désarmement, de démobilisation des belligérants et de reconstruction générale, tandis que la Banque Grameen du Bangladesh a participé à la création de services publics et d'ONG en Afghanistan.

Cependant, un certain nombre de problèmes importants doivent être encore résolus. Ainsi, les donateurs devraient être encouragés à mettre en place un « guichet » de financement provisoire ou à apporter davantage de souplesse au financement de l'aide et des secours, mais aussi, parallèlement, d'activités de développement. En outre, étant donné que, par définition, les situations de post-conflit appellent un financement rapide des activités de reconstruction, les Nations Unies devraient s'orienter plus efficacement vers l'offre de ce type d'assistance. Il conviendrait également d'apporter une aide aux coordinateurs opérant dans les pays en question, et d'assurer des mécanismes de coordination de l'aide gouvernementale dans ces périodes de transition. Il faudrait se consacrer également au renforcement de l'aide aux processus d'évaluation conjointe des besoins – toujours pendant ces périodes transitoires.

D'autre part, il faut également envisager des liens plus étroits avec les Évaluations communes par pays (Common Country Assessments), avec le Plan cadre des Nations Unies pour la coopération au développement (UNDAF), avec les groupes consultatifs et les responsables des stratégies de réduction de la pauvreté, afin de faire en sorte que le processus de transition ne soit que la première étape en direction de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.

Enfin, il y a encore une autre urgence : veiller à ce que les besoins particuliers des femmes soient traités de manière globale – c'est-à-dire dans tous les secteurs des sociétés en question.

**M. de Mul** (Coordinateur humanitaire/Résident en Angola) déclare qu'il faut préférer l'expression « retour à la normale » à celle de « processus de transition » en ce qui concerne les sociétés postconflituelles. En d'autres termes, cela signifie que l'on aura offert à l'ensemble des personnes déplacées la possibilité de réintégrer leur lieu d'origine et de retrouver une vie normale. En Angola, l'action engagée l'a été en liaison avec les questions de droits de l'homme et de retour à la normalité. Dans ce contexte, « coordination » est synonyme de « vision » et de « point de vue » communs. La durée importante du conflit angolais a conduit les divers acteurs humanitaires à se regrouper et à collaborer; d'ailleurs, ils n'ont pas eu trop de difficulté à trouver un terrain d'entente. Les Processus d'appel commun (CAP) n'ont jamais concerné exclusivement les questions humanitaires : dans ce contexte, on a toujours envisagé les perspectives de reconstruction et de développement après les conflits, et un certain nombre de scénarios ont été imaginés – même si certains d'entre eux étaient hautement improbables –, afin qu'il n'y ait aucun élément de surprise possible.

En vérité, les situations d'urgence et de catastrophe sont assez simples; en revanche, le retour à la normale et la promotion du développement sont des processus très complexes, étant donné le grand nombre d'acteurs concernés. Lors de l'élaboration des processus d'appel commun, on a constaté qu'il fallait analyser non seulement les causes immédiates des conflits, mais aussi les problèmes structurels plus profonds de telle ou telle société – car cela était la condition sine qua non d'un retour à la normale réussi. Ces processus d'appel commun se sont révélés très précieux pour l'identification des problèmes. La coordination de l'action humanitaire est, de toute évidence, capitale; mais c'est également un processus très coûteux. Le cadre solide de coordination qui existe aujourd'hui en Angola a permis un point de vue commun des différents acteurs humanitaires et considérablement facilité la définition de priorités.

**M<sup>me</sup> Bellamy** (Directrice exécutive de l'UNICEF – le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance), et directrice des débats, invite les participants à poser des questions aux membres de l'équipe de discussion.

**M. Christensen** (Observateur pour le Danemark) déclare qu'il importe de savoir si les cadres mis en place fonctionnent correctement dans les faits. Ainsi, il serait intéressant de déterminer rétrospectivement si la

Mission d'Assistance des Nations Unies en Afghanistan (UNAMA) a été le meilleur instrument pour faciliter concrètement le processus de transition de ce pays, et si l'on peut encore apporter des améliorations en termes d'organisation.

En tant que donateur, le Danemark n'a pas eu de difficultés à associer le financement de l'action humanitaire et du développement proprement dit. Cependant, il importe que les organisations recevant les crédits puissent coopérer.

Le concept des « Quatre R » (rapatriement, réinsertion, réhabilitation et reconstruction) permet notamment de définir une stratégie commune en vue d'une transition réussie. Cependant, d'après un rapport préliminaire récent d'une mission technique danoise s'étant rendue au Sri Lanka, la proposition de financement par le Danemark ne témoignait pas, dans ce cas précis, d'une vision stratégique sur les moyens d'améliorer l'assistance ou sur la nécessité de modifier les procédures d'action et administratives des organisations concernées. En d'autres termes, il faut encore définir les interrelations entre les différentes composantes du concept des « quatre R ». M. Christensen ajoute que la délégation danoise espère des progrès dans cette direction.

**M. Issakov** (Fédération de Russie) déclare que, d'après les chiffres dont on dispose, deux tiers des processus de transition se soldent par un échec, et, dans ces cas-là, les pays concernés connaissent de nouveau de violents conflits. L'orateur se demande si l'on s'est efforcé de déterminer les caractéristiques communes à tous ces échecs. À son avis, ce sont les « manœuvres » politiques qui sont, en général, à l'origine de nouveaux conflits. Par conséquent, il faudrait procéder à une analyse approfondie des facteurs politiques pour tenter d'expliquer les raisons de ce taux d'échec élevé.

**M. Doryan** (Banque mondiale) déclare que le Conseil économique et social a pris une décision très opportune en souhaitant traiter de manière plus cohérente la question du financement de l'aide humanitaire. Ces dernières années, la Banque mondiale a beaucoup investi dans les efforts de reconstruction post-conflit, même si c'est la question de la sécurité des personnes qui reste au cœur de sa politique de lutte contre la pauvreté. En d'autres termes, la Banque mondiale ne participe pas aux opérations humanitaires ou de rétablissement de la paix en tant que telles. Mais elle a bel et bien collaboré avec les institutions des

Nations Unies dans le cadre des processus de transition de l'Afghanistan, de l'Irak ou encore de la Sierra Leone.

La Banque mondiale a également joué un rôle actif dans le sens de la reconstruction post-conflit – et ce, dans le cadre de deux programmes spécifiques : l'« IDA 13 » et les initiatives concernant les « Pays à faibles revenus en difficulté » (« Low-Income Countries Under Stress » – LICUS). Des études récentes ont montré que les guerres civiles contribuaient à inverser le processus de développement, et que celui-ci pouvait être précisément un instrument utile de prévention des conflits. Une structure de gouvernance efficace est nécessaire à la bonne gestion des recettes de l'exploitation des ressources naturelles, afin d'éviter que ces revenus ne financent les guerres civiles.

Des progrès conséquents ont été réalisés par les milieux responsables du développement, grâce à une accentuation des Processus d'appel commun et des Stratégies de réduction de la pauvreté, au fait de privilégier davantage un suivi efficace, à l'alignement des priorités nationales sur les actions internationales, et à la création de structures de financement adéquates. M. Doryan, représentant de la Banque mondiale, se demande si des structures de même type pourraient être créées dans le domaine humanitaire, par exemple en associant l'aide en question à l'existence de bonnes pratiques dans le pays en question, ainsi qu'à la transparence et à une répartition optimale du travail. Il importe également d'identifier les éléments nécessaires à la réussite des opérations humanitaires.

**M. Gopinathan** (Inde) déclare que les administrations fragiles des pays qui sortent d'un conflit violent sont confrontées à une multiplicité d'organismes et d'institutions – auxquels il faut naturellement ajouter les ONG – qui se font concurrence en matière de reconstruction des pays en question. Aucune de ces institutions n'est prête à se mettre en retrait afin de laisser le pays concerné définir lui-même son profil et justifier, auprès des donateurs, l'action qu'il compte entreprendre. Cette situation fait que les ordres du jour et priorités sont définis par les bureaux centraux des organismes en question, et non pas en fonction des véritables besoins des pays – qui devraient être en principe déterminés par les gouvernements respectifs. Il faut garder à l'esprit le fait que le bénéficiaire de l'aide humanitaire doit être le gouvernement du pays en crise, et non pas

l'institution des Nations Unies chargée d'apporter l'assistance en question. M. Gopinathan demande aux membres de l'équipe de discussion leur avis sur la manière de responsabiliser les différentes autorités nationales, afin que celles-ci bénéficient au maximum du concours des différentes institutions, ainsi que sur les moyens de garantir le respect, par les institutions en question, de leur mandat.

**M. Lubbers** (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés – HCR), membre de l'équipe de discussion, déclare que le système d'administration de la période de transition en Afghanistan est correct, grâce à une répartition équilibrée des pouvoirs et responsabilités entre le gouvernement national, d'une part, et les organisations internationales, de l'autre. Dans ce pays, il s'agit, aujourd'hui, de déterminer de quelle manière on peut passer de la phase initiale d'urgence à l'étape suivante. M. Lubbers se dit préoccupé par le fait que, à son avis, les institutions des Nations Unies abandonnent trop rapidement le terrain, et que ce « départ » risque d'accroître la vulnérabilité de l'Afghanistan en matière de sécurité. Selon M. Lubbers, il s'agit donc davantage d'un problème d'engagement que d'une question de structures à proprement parler. Le HCR n'a pas pour intention de procéder de manière précipitée au rapatriement de l'ensemble des réfugiés afghans. Certains de ces réfugiés souhaiteront sans doute rester dans leur pays d'accueil – soit sur une base provisoire, soit à plus long terme.

En réponse aux commentaires de l'observateur du Danemark au sujet des activités menées au Sri Lanka, M. Lubbers déclare que les structures des Nations Unies présentes dans ce pays doivent intégrer totalement, sur le terrain, le concept des « Quatre R » (rapatriement, réinsertion, réhabilitation et reconstruction) pour rendre le processus complètement opérationnel. D'autre part, les donateurs doivent faire des critiques constructives plutôt que de rester en retrait et de juger les performances des organisations opérant sur place.

En ce qui concerne les observations du représentant de la Fédération de Russie, M. Lubbers déclare que l'action du HCR est forcément affectée par des facteurs politiques. Pour prendre un exemple, les autorités de la République démocratique du Congo ont adopté pour stratégie d'œuvrer au rapatriement des réfugiés, afin de défendre l'idée d'un retour à un gouvernement stable et représentatif. M. Lubbers



ajoute que le HCR n'est pas un observateur passif de ce type de « manœuvre » politique.

Tout en faisant l'éloge de la Banque mondiale pour sa participation au processus de démobilisation et de réinsertion des anciens belligérants, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés ajoute qu'il apprécierait le même niveau d'engagement en ce qui concerne la réinsertion des victimes des conflits armés. Il y a une idée reçue, selon laquelle toutes les personnes liées au conflit ou les victimes bénéficieront de manière automatique du développement; or, en réalité, si l'on n'apporte pas d'aide spécifique à tous ces gens, ils reprendront probablement les hostilités. L'aide humanitaire est vouée à l'échec si elle ne s'accompagne pas de mesures visant à motiver les personnes à trouver un emploi productif, et si l'on ne donne pas aux populations les moyens concrets d'aller dans cette direction.

D'autre part, en ce qui concerne la question soulevée par le représentant de l'Inde, M. Lubbers reconnaît qu'il y a là un réel problème; mais il ajoute que, par ailleurs, certains pays reprochent au Haut Commissariat de ne pas intervenir suffisamment. En tant que Haut Commissaire pour les réfugiés, M. Lubbers précise qu'il doit souvent résister à des pressions dans le sens d'un engagement encore plus important des Nations Unies.

**M. Forster** (Vice-président du Comité International de la Croix-Rouge – le CICR), membre de l'équipe de discussion, déclare qu'en Afghanistan, la situation ne s'est pas véritablement améliorée en matière de sécurité. Le CICR s'est vu contraint de limiter ses opérations à la suite de l'assassinat de l'un de ses membres dans le sud du pays. Le dilemme auquel sont confrontés les acteurs internationaux consiste à déterminer le moment où il convient d'alermer la communauté mondiale au sujet de la nécessité d'améliorer la situation – notamment en vue de rétablir la confiance au sein des populations locales. Cependant, si l'on déclenche le « signal d'alarme » trop tôt, on risque de susciter un sentiment de frustration, et peut-être même d'accroître l'instabilité du pays.

Il devrait y avoir une plus grande transparence au stade de la planification – afin de convaincre les gens concernés que les plans en question sont strictement fondés sur le mandat et les capacités de chaque

organisation. Cependant, le phénomène évoqué par le représentant de l'Inde n'est pas toujours une réalité. Ainsi, il existe un certain nombre de conflits oubliés ou « gelés », dans des pays ou régions où il est très difficile de trouver des acteurs disposés à relayer l'action d'urgence d'organisations telles que le CICR.

**M. Mountain** (Coordinateur adjoint des secours d'urgence, Bureau des Nations Unies pour la coordination des Affaires humanitaires – l'OCHA), membre de l'équipe de discussion, déclare que la création de secrétariats pour chaque programme particulier, et d'un groupe consultatif d'assistance humanitaire, est l'une des avancées les plus positives en ce qui concerne l'Afghanistan. Les Principes directeurs qu'il a évoqués précédemment sont destinés au personnel opérant sur le terrain, et visent à améliorer la stabilité du pays. Les résultats de la Réunion internationale de Stockholm sur de bonnes pratiques d'assistance et de donations humanitaires marquent également un progrès sur le plan humanitaire et indiquent que les avancées en matière de financement ne se limitent pas aux activités de développement. Les différentes organisations ont fait des progrès spectaculaires dans le sens d'une collaboration plus efficace, et, globalement, la réalité est beaucoup plus encourageante que le tableau qu'en a fait le représentant de l'Inde.

**M<sup>me</sup> Haq** (Bureau pour la Prévention des crises et le Relèvement, Programme des Nations Unies pour le développement – PNUD), membre de l'équipe de discussion, déclare que la question des secours, en Afghanistan, a été problématique pour l'ensemble des institutions humanitaires dans la mesure où celles-ci se sont vues contraintes d'imaginer des solutions qui n'entraient pas dans le cadre de leur mandat. Par exemple, l'insistance très marquée sur la question de la propriété nationale révélait que le gouvernement afghan avait procédé à une nouvelle évaluation des besoins – déjà effectuée par les institutions des Nations Unies; cela nous a obligés, dans certains cas, à faire machine arrière, et les actions se sont parfois inutilement recoupées. En ce qui concerne l'approche dite des « Quatre R » (rapatriement, réinsertion, réhabilitation et reconstruction) au Sri Lanka, il y a eu, chez les acteurs concernés – notamment au niveau local – une reconnaissance quasi générale de la nécessité d'une planification intégrée.

Enfin, au sujet du problème soulevé par le représentant de l'Inde, il faut garder à l'esprit le fait

qu'il existe de nombreux niveaux de « réponse » à la reconstruction après un conflit, et que ce processus ne se limite aucunement à l'action du gouvernement central. Il faut noter en particulier qu'il émane toute une série de requêtes de la part de responsables de ministères « techniques », qui s'adressent, en l'occurrence, à leurs homologues des institutions spécialisées des Nations Unies. Dans ce domaine, le principal défi est de mettre en place et d'organiser des capacités de coordination de l'aide, à tous les niveaux.

**M<sup>me</sup> Bellamy** (Directrice exécutive du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance – l'UNICEF), et directrice des débats, déclare que l'organisation de l'aide humanitaire et des secours à apporter en cas de catastrophe, est fonction de la situation de chaque pays concerné. Le Groupe de travail conjoint sur les questions de transition a souligné un certain nombre d'enseignements à tirer de l'action humanitaire menée en Afghanistan – notamment la nécessité de « décentraliser » les opérations, du siège central vers le terrain.

**M. Backstrom** (Finlande) déclare qu'étant donné un retour relatif à la normale en Angola, il a cru comprendre que les Processus d'appel commun (CAPs) feraient place, très prochainement, à des actions de transition. Toute information complémentaire sur le sujet sera la bienvenue.

**M. Balarezo** (Pérou) déclare qu'en général, les catastrophes naturelles ne font pas l'objet d'autant d'attention que les conflits politiques. L'orateur souhaite savoir si l'équipe de discussion juge ce phénomène justifié.

**M. Sulakeldin** (Observateur pour le Soudan) déclare que les acteurs opérant sur le terrain dans le domaine humanitaire apprécieraient de se voir offrir la possibilité de contribuer à l'élaboration des politiques, plutôt que d'être toujours relégués à un rôle d'exécutants.

**M. de Mul** (Coordinateur humanitaire/Résident, en Angola), répondant à la question soulevée par le représentant de la Finlande, déclare que le processus de réinstallation des personnes déplacées à l'intérieur du territoire angolais s'est révélé plus complexe que prévu, et que, par conséquent, l'action humanitaire sera probablement prolongée pendant l'année 2004. Autrement dit, il est peu probable qu'à l'heure actuelle, on mette un terme aux Processus d'appel commun –

même si la situation est suivie de très près, au quotidien.

**M. Lubbers** (Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés – HCR), membre de l'équipe de discussion, déclare que, globalement, il est d'accord avec le représentant du Pérou. Il y a effectivement, sous l'impulsion des médias, une tendance consistant à insister davantage sur les conflits politiques que sur les catastrophes naturelles. M. Lubbers ajoute que sa propre institution – le HCR – se concentre généralement sur les conflits politiques.

**M. Mountain** (Coordinateur adjoint des Secours d'urgence, Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires humanitaires – OCHA), membre de l'équipe de discussion, déclare que, dans tout projet, il y a forcément des « dérapages » ou des « glissements ». Il faut se rappeler que, si les catastrophes naturelles peuvent faire davantage de victimes que les conflits, les structures fondamentales du pays ne sont généralement pas atteintes dans le cas d'une catastrophe naturelle. Enfin, au sujet du point soulevé par l'observateur du Soudan, M. Mountain déclare qu'il lui semble que les organisations d'aide humanitaire ont tiré de nombreux enseignements de leur expérience sur le terrain – au Soudan ou ailleurs.

**M<sup>me</sup> Haq** (Bureau pour la Prévention des crises et le relèvement, Programme des Nations Unies pour le développement – PNUD), membre de l'équipe de discussion, déclare que les catastrophes naturelles retiennent moins l'attention, effectivement, qu'elles ne le devraient, et qu'il reste beaucoup à faire en matière de réduction des risques de catastrophe, ainsi que sur le plan de la gestion de ce type d'événements et des réponses apportées. D'une manière plus générale, il n'est pas facile de définir le processus de transition et de relèvement qui doit suivre un conflit ou une catastrophe naturelle. Ce processus doit se faire dans une certaine fluidité, et crée inévitablement des problèmes au niveau des mandats respectifs des différentes organisations humanitaires et de secours d'urgence concernées.

**M<sup>me</sup> Bellamy** (Directrice exécutive du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance – l'UNICEF), et directrice des débats, déclare que les capacités de réaction des gouvernements sont, généralement, bien plus importantes en cas de catastrophe naturelle que lors de crises politiques. En outre, les périodes de catastrophe naturelle sont – d'une manière générale,

également – moins longues et moins suivies de répétitions ou de « récidives ». Cela dit – ajoute M<sup>me</sup> Bellamy –, il est vrai que la communauté humanitaire devrait se consacrer davantage au problème des catastrophes naturelles.

Concernant le commentaire de l'observateur du Soudan, M<sup>me</sup> Bellamy déclare qu'elle a également le sentiment, parfois, que la dimension opérationnelle du Conseil économique et social est privilégiée par rapport à la « branche humanitaire » de cette institution; cependant, des réunions telles que le présent forum sont une véritable occasion d'échange de vues et d'expériences. Pour sa part, le Groupe conjoint sur les questions de transition a effectué un certain nombre d'études de cas concernant le terrain, et a ainsi indiqué sa volonté de s'engager et de recevoir des réactions en retour.

**Le Président** déclare que les Nations Unies ont un rôle central à jouer en matière de gestion de la transition entre l'assistance et le développement. Cependant, ces périodes de transition ont toujours une dimension politique, et c'est la raison pour laquelle la présence, au sein de l'équipe de discussion, de représentants du Département des Affaires politiques et du Département des Opérations de Maintien de la paix aurait apporté une valeur ajoutée à cette discussion.

*La séance est levée à 13 heures.*