

**ÉVALUATION DE LA RÉACTION DU SYSTÈME  
DES NATIONS UNIES AU TIMOR ORIENTAL:**

**COORDINATION ET EFFICACITÉ**

*Rapport établi par*

*Armando Duque González  
Francesco Mezzalama  
Khalil Issa Othman*

**Corps commun d'inspection**



**Genève  
2002**

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphe</i>	<i>Pages</i>
Sigles et acronymes .....		iv
<b>RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	A – M	v
<b>INTRODUCTION</b> .....	1 – 7	1
<b>I. LA RÉACTION À LA CRISE DU TIMOR ORIENTAL: CAPACITÉS DE RÉACTION DES ORGANISMES DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES AUX SITUATIONS D'URGENCE</b> .....	8 – 43	3
A. Fonds et programmes des Nations Unies .....	9 – 25	3
B. Institutions spécialisées des Nations Unies .....	26 – 43	7
<b>II. COORDINATION DE LA RÉACTION DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES ET DES ACTIVITÉS MENÉES PAR EUX AU TIMOR ORIENTAL</b> .....	44 – 94	13
A. Coordination entre les organismes du système des Nations Unies .....	44 – 74	13
A.1 La phase d'urgence .....	44 – 64	13
A.2 La phase posturgence .....	65 – 74	19
B. Coopération et coordination entre les organismes des Nations Unies et l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) .....	75 – 94	21
<b>III. MÉCANISMES DE FINANCEMENT UTILISÉS AU TIMOR ORIENTAL: L'EXPÉRIENCE DU FONDS D'AFFECTATION SPÉCIALE POUR LE TIMOR ORIENTAL (FASTO)</b> .....	95 – 108	26

**SIGLES ET ACRONYMES**

ATNUTO	Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
BGRH	Bureau de la gestion des ressources humaines
BRAP	Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CPI	Comité permanent interorganisations
CSU	Coordination des secours d'urgence
FASTO	Fonds d'affectation spéciale pour le Timor oriental
FCAU	Fonds central autorenewable d'urgence
FPSU	Fonds de programmation pour les secours d'urgence
FGTO	Fonds global pour le Timor oriental
HCR	Haut-Commissariat aux réfugiés
INTERFET	Force internationale au Timor oriental
MINUTO	Mission des Nations Unies au Timor oriental
PAG	Procédure d'appel global
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

**OBJECTIF:** *Évaluer la réaction du système des Nations Unies au Timor oriental, y compris les arrangements, méthodes et mécanismes appliqués, afin de tirer de l'expérience acquise les leçons nécessaires pour améliorer la coordination entre les organismes des Nations Unies et optimiser l'impact et l'efficacité de leurs opérations dans les situations d'urgence et au lendemain de conflits.*

### Capacité de réaction des organismes des Nations Unies aux situations d'urgence

A. Le présent rapport montre que, lorsque la crise du Timor oriental a éclaté, quelques-uns seulement des organismes des Nations Unies étaient prêts à répondre efficacement aux besoins soulevés par une crise humanitaire de première importance. Le cas du Timor oriental a en quelque sorte mis ces organismes en alerte et incité la plupart d'entre eux à remédier à leurs faiblesses dans ce domaine. Cependant, leurs efforts à cet égard ne tirent pas tout le profit voulu de l'information et de l'expérience acquise au sein du système quant aux pratiques optimales à mettre en œuvre. Les organismes doivent surtout coordonner et intégrer leurs efforts pour réformer et améliorer leurs capacités de réaction aux situations d'urgence de façon à répondre aux besoins du système dans son ensemble, tout en évitant les doubles emplois et, partant, le risque de gaspiller ressources et énergie. Il importe donc que chaque organisme définisse le type d'activité où il peut apporter la plus grande valeur ajoutée dans une situation d'urgence, puis axe ses efforts sur l'amélioration des moyens nécessaires pour engager cette action, de façon à assurer la fiabilité, la cohérence et la réputation de ses opérations dans les situations de ce genre. Le Comité permanent inter-organisations (CPI) est bien placé pour superviser le processus (par. 8 à 44 et note de bas de page 36).

### Recommandation 1

*Le Secrétaire général devrait inviter le Coordonnateur des secours d'urgence, en sa qualité de Président du CPI, à publier un manuel du genre «Qui fait quoi» consacré aux situations d'urgence. Le CPI devrait établir à cet effet une claire division des responsabilités entre les organismes, fonds et programmes des Nations Unies dans ce type de situation, sur la base des avantages comparatifs et de la valeur que chacun peut ajouter à l'entreprise. Il devrait aussi veiller à ce que la répartition des tâches soit en rapport avec les capacités de chaque organisme de s'acquitter du rôle spécifique qui lui est confié. Le CPI devrait pour cela servir de lieu d'échange et de partage des informations sur les pratiques*

*institutionnelles optimales adoptées par ses membres pour faire face aux situations d'urgence.*

### Coordination et efficacité dans les situations d'urgence

B. Dans le cas du Timor oriental, le CPI n'a pas su s'acquitter de ses fonctions en matière d'alerte rapide et de planification d'urgence, si bien qu'il n'existait pas de plan d'urgence lorsque la crise a éclaté, malgré la présence sur place de certains membres du CPI. Pire encore, les appels lancés avant la crise par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) pour mettre officiellement au point les structures de coordination n'ont pas été entendus par tous les membres du CPI. Ces déficiences pourraient s'expliquer en partie par le peu de moyens dont disposent nombre d'entre eux pour entreprendre une évaluation et une planification d'urgence dans leur domaine de compétence respectif. S'agissant du Timor oriental, les difficultés de communication et le fait que ces organismes, et notamment ceux qui avaient l'avantage d'être présents sur le terrain, n'aient pas échangé leurs évaluations quant à l'urgence de la situation ont aggravé les choses. Le Secrétaire général a récemment souligné que, pour réagir plus efficacement aux catastrophes naturelles et aux situations d'urgence humanitaire complexes, il fallait que les membres du CPI améliorent leur planification et leur préparation aux situations d'urgence et renforcent leur intégration pour assurer une planification interorganisations plus rationnelle<sup>1</sup>. Pour atteindre cet objectif, il est essentiel que les organismes qui siègent au CPI améliorent la communication et les liaisons en leur propre sein et les uns avec les autres. Le BCAH quant à lui devrait prendre la tête de cette entreprise et jouer un plus grand rôle dans la conception de ces plans (par. 44 à 47).

<sup>1</sup> Rapport du Secrétaire général «Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'Organisation des Nations Unies» (A/57/77-E/2002/63, 14 mai 2002).

## Recommandation 2

*Le Secrétaire général devrait demander au Coordonnateur des secours d'urgence, en sa qualité de Président du CPI, de renforcer le rôle de ce dernier dans le système d'alerte rapide et la planification d'urgence. À cet égard, le CPI, agissant par l'intermédiaire de son groupe de référence pour la planification d'urgence, devrait envisager l'adoption de mesures pour améliorer les liaisons et la communication entre les membres du CPI et assurer entre eux l'échange systématique des évaluations des situations d'urgence. Les organismes devraient eux aussi améliorer leurs capacités d'évaluation et de planification d'urgence dans leur domaine de compétence respectif. À ce propos, le BCAH devrait prêter particulièrement attention à l'amélioration de sa capacité d'analyse, afin de remplir le rôle de chef de file qui lui appartient dans la formulation, en temps utile, de plans d'urgence intégrés.*

C. Pour remédier à l'absence de plans d'urgence et au fait que les structures de coordination n'avaient pas été mises officiellement au point, le BCAH a dû entreprendre une planification sur le terrain et attribuer les tâches aux principaux organismes par l'intermédiaire de divers comités. Si cette distribution improvisée des tâches a finalement donné de bons résultats dans le cas du Timor oriental, on le doit en grande partie aux compétences techniques et à l'autorité du Coordonnateur des affaires humanitaires par intérim, ainsi qu'au dévouement des représentants des divers organismes sur le terrain. Ces bons résultats ne reposaient pas sur une répartition rationnelle des tâches, bien définie, en cas de situations d'urgence complexes, pas plus qu'ils ne reflétaient le soutien et les capacités institutionnels du siège des organismes intéressés. Cette répartition improvisée a pris certains de ces organismes par surprise et a été à l'origine de frictions, d'ailleurs rapidement maîtrisées, entre plusieurs d'entre eux. Elle s'est aussi traduite dans certains cas par un retard à intervenir (par. 48 à 54).

## Recommandation 3

*Le Secrétaire général devrait demander au Coordonnateur des secours d'urgence, en sa qualité de Président du CPI, de dresser un modèle des structures de coordination entre les organismes. Ce modèle, pour lequel il faudrait s'inspirer du manuel «Qui fait quoi» recommandé plus haut, devrait être établi en bonne et due forme et activé dans les situations d'urgence.*

D. Le présent rapport confirme que le bilan positif à mettre à l'actif du BCAH au Timor oriental s'explique en grande partie par le rôle joué par quelques fonctionnaires de premier plan, qui ont

veillé à ce qu'il fasse office de chef de file dans les efforts de coordination, ce qui lui a valu le respect des autres acteurs humanitaires. Cela montre qu'il doit accroître ses ressources en personnel fiable et compétent, y compris aux échelons supérieurs. Il faudrait aussi faire en sorte que le personnel acquière les compétences dont il a besoin en matière de coordination et recoure aux services offerts sur le terrain par le BCAH (par. 49 et 55).

## Recommandation 4

*Le Secrétaire général devrait étudier les mesures à prendre pour accroître les ressources en personnel fiable et compétent, y compris aux postes supérieurs, afin de répondre aux besoins du BCAH dans les situations d'urgence complexes ou de grande envergure. Cela pourrait se faire moyennant des arrangements entre le BCAH et le Bureau de la gestion des ressources humaines (BGRH) tendant à mettre en place une politique des ressources en personnel à plusieurs niveaux, qui permette au BCAH de faire appel aux services de fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies de réserve, y compris aux échelons supérieurs, au cas où ses propres ressources ne suffiraient pas à répondre aux besoins.*

## Procédure d'appel global

E. Le cas du Timor oriental a montré que, pour autant qu'elle soit bien menée, une procédure d'appel global (PAG) peut effectivement améliorer la coordination, faciliter la collaboration entre les organismes des Nations Unies à un stade précoce et préparer la voie à la poursuite de la coordination au lendemain de la phase d'urgence. Mais il faut pour cela que les organismes des Nations Unies recourent davantage à la PAG comme outil de planification ou de programmation (par. 57 et 58).

## Recommandation 5

*Les organes délibérants des organismes participants voudront peut-être encourager le chef de secrétariat de leur organisme respectif à recourir davantage à la PAG comme outil de planification et de programmation et à améliorer les capacités de leur organisme à cet effet, dans le cadre des efforts continus qui sont faits au sein du CPI pour renforcer la PAG comme outil de planification et de coordination stratégiques.*

F. La PAG concernant le Timor oriental a provoqué un grave déséquilibre dans le financement de certains secteurs. Alors que certains organismes ont pu faire face sinon à tous, du moins à une grande partie de leurs besoins financiers, d'autres n'ont pu satisfaire au mieux qu'une partie de leurs besoins. Le présent rapport illustre le lien qui existe entre les

capacités de réaction d'un organisme aux situations d'urgence et la réponse à ses besoins de financement par la PAG. Ce lien semble être fonction de la qualité et de la pertinence des projets soumis par un organisme dans le cadre de la PAG et de la réputation qu'il s'est acquise dans les situations d'urgence. Aussi un véritable effort pour remédier aux déficiences sectorielles de la PAG gagnerait-il à ce que les capacités institutionnelles de réaction aux situations d'urgence des organismes, fonds et programmes des Nations Unies soient renforcées et réaménagées.

G. Le présent rapport souligne aussi que les organismes qui répondent le mieux aux demandes qui leur sont faites au titre de la PAG sont aussi ceux qui dépendent le moins d'elle pour se procurer des fonds. Ces organismes disposent d'un mécanisme de financement d'urgence qui leur permet d'engager rapidement des activités sur le terrain, ce qui à son tour renforce leur réputation et les aide ultérieurement à mobiliser les ressources nécessaires pour combler les trous de leur budget, que ce soit par le moyen de la PAG ou par la voie bilatérale. Cette façon de procéder permet donc non seulement de réagir sans perdre de temps aux situations d'urgence, mais aussi de réduire les écarts sectoriels dans le cadre de la PAG et, par conséquent, de faciliter le passage du stade des secours à celui du développement (par. 14, 20, 23 et 60 à 64).

#### **Recommandation 6**

*Les organes délibérants des organismes participants qui ne l'ont pas encore fait voudront peut-être se prononcer en faveur de la création d'un fonds autorenouvelable d'urgence dans leur organisme respectif.*

#### **Passage de la phase de secours à celle du développement**

H. L'expérience faite au Timor oriental a mis en lumière la nécessité de mettre en place dans le système des Nations Unies le cadre ou les arrangements propres à assurer une transition immédiate de la phase humanitaire à une phase de développement plus durable. Dans le cas du Timor oriental, la coordination du financement de l'effort de réhabilitation et de redressement par la Banque mondiale, en consultation avec l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) et grâce à plusieurs conférences de donateurs, a contribué dans une certaine mesure à combler le hiatus entre secours et développement. Mais les organismes des Nations Unies ont peu bénéficié de ce système, et leurs activités en ont souffert. Alors que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) aurait dû être le candidat idéal pour faire office de chef de file dans cette période de transition, ses capacités limitées

l'ont empêché de remplir cette fonction dans le cas du Timor oriental (par. 9 et 10, 13, 69 à 71 et 100 à 103).

#### **Recommandation 7**

*L'Assemblée générale et le Conseil économique et social voudront peut-être demander au Secrétaire général de leur soumettre des propositions sur les moyens d'améliorer la capacité du système des Nations Unies à gérer le passage immédiat du stade des secours à celui du développement, notamment: a) en améliorant la capacité du PNUD à coordonner l'effort de transition; b) en étudiant à cette fin les possibilités de collaboration entre le BCAH et le PNUD; c) en créant des liens entre la PAG, le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD); d) en focalisant les arrangements relatifs à la transition sur la coordination et la planification plutôt que sur la collecte de fonds.*

I. Même dans un cas aussi difficile que celui du Timor oriental, vu l'importance des destructions, l'effondrement des structures administratives ou leur absence et l'inexistence d'une base de données fiable, l'équipe des Nations Unies sur le terrain a réussi à lancer un processus de bilan commun de pays pour analyser et comparer la situation antérieure à la crise et la situation postérieure. Puis le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement a été mis au point, assorti d'une clause d'évaluation annuelle, ce qui a permis d'abrégé la période de transition entre la phase des secours et celle du développement et a donné aux organismes la possibilité de lancer leurs programmes et activités de développement (par. 68 et 70 à 72).

#### **Recommandation 8**

*L'Assemblée générale et le Conseil économique et social voudront peut-être demander au Secrétaire général de veiller à ce que le bilan commun de pays et le PNUAD reflètent aussitôt que possible l'impact des crises, de façon à ce que les organismes des Nations Unies puissent ajuster en conséquence leurs programmes et activités de développement dans le pays.*

#### **L'expérience de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO)**

J. Le cas du Timor oriental a mis en lumière dans la planification et le recrutement de l'ATNUTO un grand nombre de déficiences, qui n'ont pas été sans effet sur la coordination et l'efficacité des organismes, fonds et programmes des Nations Unies. Outre le passage de témoin difficile entre le Département des affaires politiques et l'ATNUTO, les déficiences tenaient notamment à une plani-

fication tardive de la part du Département des opérations de maintien de la paix, qui, en plus, en écartant les organismes, fonds, programmes ou certains des autres services compétents du Secrétariat de l'ONU, les a empêchés d'apporter leur contribution. Par ailleurs, ce même Département, qui n'avait ni les capacités ni les compétences nécessaires pour procéder en si peu de temps au recrutement à grande échelle de personnel civil et n'avait pas suffisamment exploité les compétences existantes au sein du système, n'a pas su gérer le recrutement du personnel de l'ATNUTO (par. 78 et 79 et 82 à 89).

K. L'administration de l'ONU a bien conscience de la plupart de ces déficiences et dysfonctionnements et fait le nécessaire pour y remédier, en commençant par l'application du système d'équipe spéciale intégrée pour concevoir et planifier la mission des Nations Unies en Afghanistan. La mise au point, en cours, d'une stratégie de recrutement de personnel civil pour répondre aux besoins d'opérations de maintien de la paix complexes est une autre initiative non négligeable. Si ces initiatives sont les bienvenues, elles auraient besoin de la participation des organismes, fonds et programmes des Nations Unies, ce qui ne semble pas être le cas pour le moment s'agissant de l'élaboration de la stratégie de recrutement (par. 80 et 81 et 90 à 94).

#### **Recommandation 9**

*Le Secrétaire général devrait entreprendre une évaluation des méthodes et mécanismes nouveaux appliqués dans la planification d'opérations de maintien de la paix complexes entreprises dernièrement, telles que la mission des Nations Unies en Afghanistan, afin d'apprécier le degré d'intégration des apports des organismes, fonds et programmes des Nations Unies et des différents services du Secrétariat de l'ONU.*

#### **Recommandation 10**

*Le Secrétaire général devrait faire en sorte que l'apport des organismes soit bien incorporé dans la stratégie de recrutement actuellement mise au point pour les opérations de maintien de la paix.*

#### **L'expérience du Fonds d'affectation spéciale pour le Timor oriental**

L. L'expérience du Fonds d'affectation spéciale pour le Timor oriental (FASTO), administré par la Banque mondiale, s'est révélée décevante pour les organismes, fonds et programmes des Nations Unies, dont pratiquement aucun n'a reçu de financement pour ses programmes et activités au Timor oriental, et qui n'ont pas pu davantage apporter leur contribution, sous forme de compétences et d'assistance techniques, à la réalisation des projets financés par

ce fonds. En outre, le fait que le Fonds ait attiré la plus grande partie des contributions des donateurs aux efforts de réhabilitation et de développement a compliqué la mobilisation de ressources par les institutions en dehors de ce système, dont elles étaient exclues (par. 100 à 103).

M. Quand bien même le retard avec lequel le PNUD a réagi à la crise a pu priver les organismes, fonds et programmes des Nations Unies d'une source de financement potentielle, les points de vue exprimés à l'occasion de la préparation du présent rapport par les représentants de la Banque mondiale et des organismes, fonds et programmes des Nations Unies font apparaître l'existence d'un profond décalage entre la conception que les parties ont du rôle, du fonctionnement et des capacités les unes des autres, et la leur propre. Même si ce décalage peut s'expliquer en partie par des facteurs culturels et historiques qui prendront longtemps à infléchir dans le cadre du dialogue en cours entre les institutions des Nations Unies et celles issues de Bretton Woods, il n'en reste pas moins que le cas du Timor oriental a démontré la nécessité de s'attaquer à certains problèmes pratiques qui pèsent sur les relations de travail sur le terrain entre les deux parties. Entre autres questions à régler figure la nécessité de promouvoir une meilleure compréhension réciproque des méthodes, des contraintes et des capacités des unes et des autres en matière d'exécution des projets (par. 9 et 10 et 100 à 108).

#### **Recommandation 11**

*Le Secrétaire général, en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), devrait étudier avec la Banque mondiale les moyens d'accroître les possibilités de participation des organismes, fonds et programmes des Nations Unies à la réalisation de projets financés ou exécutés sous l'égide de la Banque. L'organisation de séminaires techniques communs contribuerait par exemple à promouvoir une meilleure compréhension des méthodes, des contraintes et des capacités de la Banque et de celles des organismes des Nations Unies en matière d'exécution des projets.*

#### **Recommandation 12**

*Le Secrétaire général devrait inviter le PNUD à engager des consultations avec la Banque mondiale afin de définir les dispositions à adopter en cas de situation d'urgence grave où la Banque décide d'intervenir, de façon à assurer un rôle au PNUD dans l'affectation des fonds dégagés pour financer des activités de réhabilitation et de développement spécifiques, en particulier dans les secteurs où il serait souhaitable de rechercher les compétences techniques des organismes, fonds et programmes des Nations Unies.*

## INTRODUCTION

1. Le Corps commun d'inspection (CCI) avait décidé de faire le bilan, au titre de son programme de travail pour 2001, d'une opération de maintien de la paix complexe. Après avoir passé en revue dans un premier temps le mandat et les composantes de plusieurs opérations de maintien de la paix des Nations Unies entreprises depuis le milieu de l'année 1999<sup>2</sup>, il a décidé de retenir le cas de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) en raison de l'ampleur sans précédent des pouvoirs et des responsabilités confiés à l'ONU pour entreprendre cette opération complexe<sup>3</sup>. Une mission du CCI s'est rendue à Dili (Timor oriental) où elle a séjourné du 29 octobre au 2 novembre 2001 et où elle a eu des entretiens avec des représentants de l'ATNUTO, des organismes, fonds et programmes des Nations Unies et de la Banque mondiale. Conscient du fait que son mandat s'étendait à l'ensemble du système et tenant compte des observations faites lors de cette mission, le CCI a décidé de profiter de l'occasion offerte par le cas du Timor oriental pour procéder à un examen de la réaction du système des Nations Unies au cours des différentes phases d'intervention. Dans le même temps, et à la suite des consultations qui se tiennent régulièrement entre les organes de contrôle des Nations Unies dans un souci de recherche des complémentarités, le Bureau des services de contrôle interne a dépêché lui aussi une mission à Dili. Après de nouvelles consultations entre les deux organes, il a été décidé que le Bureau des services de contrôle interne procéderait à une évaluation de la coordination entre les programmes du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies au Timor oriental.

<sup>2</sup> Cet examen préliminaire a porté sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK, créée par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, en date du 10 juin 1999), la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL, créée par la résolution 1270 (1999) du Conseil de sécurité, en date du 22 octobre 1999), l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO, créée par la résolution 1272 (1999) du Conseil de sécurité, en date du 25 octobre 1999) et la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC, créée par la résolution 1279 (1999) du Conseil de sécurité, en date du 30 novembre 1999).

<sup>3</sup> L'ATNUTO a été créée en vertu de la résolution du Conseil de sécurité 1272 (1999), en date du 25 octobre 1999, et consistait au début dans les trois principales composantes ci-après: une composante gouvernance et administration publique, une composante aide humanitaire et relèvement d'urgence et une composante militaire. Pour plus de détails, voir le rapport du Secrétaire général S/1999/1024 du 4 octobre 1999.

2. Le cas du Timor oriental présentait au système des Nations Unies d'énormes difficultés au stade même de l'urgence et au stade suivant. L'action humanitaire d'urgence entreprise au début du mois de septembre 1999 devait répondre aux besoins de toute une population déplacée dans des conditions particulièrement éprouvantes. À la fin du mois suivant, l'ONU se voyait confier un mandat particulièrement ardu, l'administration du Timor oriental. Il lui fallait, pour s'acquitter de ce mandat, qui a pris fin avec l'accès du Timor oriental à l'indépendance, le 20 mai 2002, mobiliser l'ensemble du système des Nations Unies. Le présent rapport porte essentiellement sur cette période. Il ne revient sur les événements antérieurs à la crise que dans la mesure où ils ont eu des répercussions sur la coordination et l'efficacité de l'action du système des Nations Unies pendant la crise ou postérieurement.

3. Il convient de rappeler à ce propos qu'en créant l'ATNUTO, le Conseil de sécurité avait reconnu que, lors de la définition et de l'exécution des fonctions découlant de son mandat, l'ATNUTO devrait faire appel aux compétences techniques et aux capacités des États Membres, des organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales<sup>4</sup>. Le Conseil encourageait en outre les États Membres et les institutions et organisations internationales à fournir du personnel, du matériel et d'autres ressources à l'ATNUTO, comme l'avait demandé le Secrétaire général, notamment pour la mise en place d'institutions et d'une capacité de base, en soulignant que la coordination de ces activités devait être aussi étroite que possible<sup>5</sup>.

4. Compte tenu du mandat donné par le Conseil de sécurité, et aussi des conséquences que pouvaient avoir les capacités institutionnelles sur la première réaction et sur l'efficacité des organismes, fonds et programmes des Nations Unies pendant la crise et postérieurement, les Inspecteurs ont décidé d'examiner, pour le présent rapport, les arrangements et les capacités de réaction aux situations d'urgence ou de crise des organismes, fonds et programmes des Nations Unies qui étaient en place lorsque la crise a éclaté au Timor oriental ou qui ont vu le jour par la suite. Cet examen a porté sur la plupart des organismes des Nations Unies qui étaient intervenus au Timor oriental pendant la phase d'urgence ou par

<sup>4</sup> Résolution 1272 du Conseil de sécurité, par. 5.

<sup>5</sup> Ibid., par. 14.

la suite, c'est-à-dire, outre l'ONU elle-même, le PNUD, le PAM, le HCR et l'UNICEF pour ce qui est des fonds et programmes des Nations Unies, et l'OMS, la FAO, l'OIT et l'UNESCO pour ce qui est des institutions spécialisées<sup>6</sup>.

5. Le chapitre I du présent rapport passe donc en revue les capacités de réaction des organismes des Nations Unies en période de crise. Le chapitre II est consacré à l'examen des méthodes et des mécanismes utilisés par les organismes des Nations Unies au cours des différentes phases et qui ont eu des répercussions sur la coordination de leurs activités et leur efficacité. Enfin, le chapitre III porte sur les mécanismes de financement utilisés au Timor oriental et sur leurs conséquences pour l'efficacité des contributions du système des Nations Unies à la reconstruction et au développement du Timor oriental.

6. L'intervention du système des Nations Unies au Timor oriental a représenté une expérience particulièrement intéressante et riche en leçons à tirer si l'on veut en confirmer les résultats positifs et éviter que les dysfonctionnements ne se répètent à l'avenir. Le rapport met en lumière bon nombre de leçons acquises grâce à cette expérience, y compris sur les arrangements, méthodes et mécanismes qui ont été appliqués par le système des Nations Unies. Il s'intéresse à l'action menée par les organismes des Nations Unies pour signaler certains des dysfonctionnements et déficiences apparus au travers de cette expérience et formuler des recommandations sur les mesures à prendre pour y remédier ou améliorer ce qui a été fait. Le rapport ne peut cependant tenir compte que de ce qui s'est passé jusqu'au milieu de l'année 2002, et le CCI a bien conscience que les questions qu'il traite ne sont pas immuables, mais s'inscrivent au contraire dans une dynamique, et que les solutions apportées par le système des Nations Unies aux dysfonctionnements relevés dans le rapport ne cessent elles aussi

d'évoluer. De même, et bien que le rapport s'attache essentiellement à un certain nombre de mécanismes et méthodes de coordination au sein du système, tels que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le CPI, la procédure d'appel global et le bilan commun de pays/plan-cadre pour l'aide au développement, le CCI n'ignore pas que d'autres mécanismes, dont le Comité exécutif pour la paix et la sécurité, le Groupe des Nations Unies pour le développement, le Comité exécutif des affaires humanitaires et le CCS lui-même, ne sont pas sans influence sur les questions abordées ici. Cependant, l'étude détaillée des moyens d'exploiter le fruit de leurs travaux au profit du système dans son ensemble exigerait une étude à part.

7. Pendant qu'ils travaillaient au présent rapport, les Inspecteurs ont rencontré, sur le terrain et au Siège, de nombreux représentants d'institutions, fonds et programmes des Nations Unies et de la Banque mondiale. Ils ont également étudié un grand nombre de documents, y compris de nombreuses études et évaluations indépendantes, effectuées à la demande de divers organismes et services, ainsi que des rapports du Secrétaire général. Les Inspecteurs tiennent à exprimer leur gratitude à toutes les personnes qui les ont aidés de si bonne grâce à établir leur rapport. Ils tiennent aussi à saluer la contribution apportée par les organismes des Nations Unies à la stabilité, à la reconstruction et au développement du Timor oriental, effort qui a abouti à l'admission de la République démocratique du Timor oriental à l'Organisation des Nations Unies, le 27 septembre 2002 (A/RES/57/3).

<sup>6</sup> Outre ces organismes des Nations Unies, seuls le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sont intervenus au Timor oriental. Le FNUAP a apporté son soutien à plusieurs projets relatifs à l'action humanitaire, l'UNOPS a passé un accord avec l'ATNUTO pour la fourniture de services relatifs aux projets, et l'OACI, après une mission à Dili en janvier 2000, a signé avec le Département des opérations de maintien de la paix un accord de services d'une durée de huit mois (de juillet 2000 à février 2001) et d'un coût de 71 800 dollars, en vertu duquel l'OACI a procédé à une étude des installations d'aviation civile et prêté assistance à l'ATNUTO aux fins du contrôle de l'aviation civile au plan des règlements et de la gestion, ainsi qu'au niveau opérationnel.

## I. LA RÉACTION À LA CRISE DU TIMOR ORIENTAL: CAPACITÉS DE RÉACTION DES ORGANISMES DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES AUX SITUATIONS D'URGENCE

8. L'étude du CCI, fondée sur les entretiens que les Inspecteurs ont eus avec les hauts fonctionnaires intéressés et sur l'examen des éléments d'information qui leur avaient été communiqués, a fait apparaître un large éventail de structures, de mécanismes et de ressources qui ont en grande partie déterminé la nature et la portée de la réaction et des activités de chaque organisme au Timor oriental.

### A. Fonds et programmes des Nations Unies

#### Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

9. Pendant la crise du Timor oriental, le PNUD s'est reposé sur sa Division des interventions d'urgence, or celle-ci n'avait pas les moyens qu'il aurait fallu pour dépêcher sur place assez rapidement des équipes d'évaluation qui auraient donné au PNUD une certaine avance dans la gestion immédiate de la crise puis, grâce notamment à une meilleure planification, lui auraient permis d'assurer la liaison entre la phase humanitaire et celle de développement. Ni la répartition du travail et la démarcation des responsabilités entre la Division des interventions d'urgence et le Bureau régional au Siège, ni les voies d'information et de communication entre les équipes de la Division envoyées sur place et le Siège n'ont été correctement définies. La Division n'était pas de taille à positionner stratégiquement le PNUD comme principal mécanisme ou canal de financement pour les activités du système des Nations Unies dans la période consécutive à un conflit, ni à assurer la coordination interne des actions du PNUD, et n'y était d'ailleurs pas habilitée. De plus, le PNUD n'avait pas de fichier d'experts à sa disposition quand la crise a éclaté, et les mécanismes de financement du PNUD, connus sous le nom de «montants cibles pour l'allocation des ressources de base» («TRAC» en anglais), n'étaient pas adaptés à la situation (la Division des interventions d'urgence ne peut ouvrir de crédits que jusqu'à hauteur de 100 000 dollars des États-Unis, au titre des TRAC III, en faveur des bureaux de pays du PNUD dans les situations de crise).

10. Il en est résulté une certaine confusion pendant les premiers mois, où l'on se demandait si les activités du PNUD au Timor oriental relevaient du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique ou de la Division des interventions d'urgence. L'équipe

que cette dernière avait dépêchée à Dili faisait directement rapport au Siège, sans passer par le Coordonnateur résident sur le terrain, d'où un surcroît de confusion. Le fait qu'aucune équipe spéciale interne n'avait été mise sur pied pour s'occuper de la crise ne faisait qu'aggraver les choses, en ralentissant la réaction du PNUD. Le jour où ces problèmes ont été circonscrits et réglés, le PNUD se trouvait à la traîne et les donateurs l'avaient effectivement laissé pour compte en tant que mécanisme et canal de financement potentiel de l'action du système des Nations Unies au Timor oriental.

11. Malgré ces dysfonctionnements au moment où la crise a éclaté et dans les premiers mois qui ont suivi, une fois que l'urgence humanitaire avait perdu de son intensité, le PNUD a réussi dans l'ensemble à jouer son rôle de coordination du développement et à épauler les activités de réhabilitation et de développement au Timor oriental. Il a pu dégager en faveur du Timor oriental une somme de 9 millions de dollars É.-U., tirée de ses fonds propres, ce qui a lui a permis de déployer à Dili une petite équipe pour appuyer le bureau qu'il y avait créé en novembre 1999. Il a fait porter son action sur trois grands domaines: la réhabilitation de l'infrastructure (coordination, mobilisation des ressources et exécution de projets); la gouvernance (soutien apporté à l'ATNUTO pour préparer le pays à l'indépendance, administration publique, justice, réorganisation de la société civile, assistance électorale); la promotion de débouchés durables sur le marché du travail (en complément des initiatives prises ou prévues par d'autres organismes et donateurs). En outre, le Représentant résident du PNUD et le Coordonnateur résident des Nations Unies ont présidé au lancement et à la coordination, au début de l'an 2000, des travaux du PNUAD qui ont abouti à la publication du premier bilan commun de pays pour le Timor oriental, en novembre de la même année, puis à l'établissement du premier plan-cadre pour le Timor oriental, consacré à la période 2003-2005. Les efforts de mobilisation de ressources déployés par le PNUD lui ont permis de recueillir 45 millions de dollars supplémentaires auprès d'autres sources pour financer des projets et activités au Timor oriental.

12. Tirant parti de l'expérience acquise au Timor oriental, le PNUD a pris des mesures pour remédier à divers dysfonctionnements et faiblesses signalés

plus haut. En novembre 2001, la Division des interventions d'urgence a été promue au rang de Bureau pour la prévention des crises et le relèvement, avec à sa tête un Sous-Secrétaire général<sup>7</sup>. D'après les représentants du PNUD que les Inspecteurs ont interrogés en avril 2002, le Bureau en était encore à cette date au stade du recrutement du personnel à Rome, Genève et New York. Ce personnel, appelé à travailler en équipe, sera dépêché sur le terrain, à la demande du Représentant résident du PNUD ou des autorités nationales concernées, pour concevoir des programmes/projets dans des secteurs précédemment définis et relevant du mandat du Bureau (à savoir notamment: prévention des conflits et consolidation de la paix; programmes transitoires de reconstruction; réforme du secteur de la sécurité et primauté du droit; diminution du nombre d'armes individuelles; déminage; désarmement; démobilisation et réadaptation à la vie civile; lutte contre les catastrophes naturelles et reconstruction)<sup>8</sup>. En outre, le Bureau pour la prévention des crises et le relèvement a entrepris de dresser une liste d'experts.

13. Il est à remarquer cependant que si ce Bureau, de création récente, peut effectivement renforcer le rôle du PNUD et accroître sa capacité à répondre aux besoins de prévention des crises et aux problèmes de reconstruction, on voit mal par contre comment il pourra remédier aux dysfonctionnements du PNUD lorsqu'il s'agira de réagir avec rapidité dès le début d'une crise ou au cours d'une crise, soit en se positionnant stratégiquement auprès des donateurs comme principal mécanisme ou voie de financement des activités du système dans la phase consécutive à un conflit, soit en assumant le rôle nécessaire de coordonnateur des opérations des organismes des Nations Unies lors de la transition de la phase des secours à celle du développement (voir plus loin, par. 69).

### Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)

14. Le Bureau des programmes d'urgence de l'UNICEF joue à New York et Genève un rôle central dans l'aide d'urgence, la politique humanitaire, la sécurité du personnel et le soutien aux bureaux extérieurs de l'UNICEF dans les situations de crise, ainsi que dans la coordination stratégique avec les partenaires humanitaires extérieurs, que ce soit à l'intérieur du système des Nations Unies ou en dehors. Depuis plusieurs années, le financement de l'action humanitaire de

l'UNICEF accuse une forte tendance à la hausse, passant de 254 millions de dollars É.-U. en 1997 à 425 millions de dollars en 2001, soit plus de 20 % de l'ensemble des revenus de l'UNICEF<sup>9</sup>. L'UNICEF a signé plusieurs accords-cadres de collaboration avec des organismes actifs dans le domaine de l'aide humanitaire et des situations d'urgence, appartenant au système des Nations Unies ou extérieurs, y compris avec des institutions de caractère national<sup>10</sup>. Le Fonds s'est employé par ailleurs à améliorer ses mécanismes d'approvisionnement, notamment en introduisant davantage de souplesse dans ces mécanismes et dans le système financier qui vient étayer la procédure d'approvisionnement<sup>11</sup>. Le programme d'urgence de l'UNICEF a à sa disposition un fonds de programmation pour les secours d'urgence (FPSU) de 25 millions de dollars É.-U., qui lui permet de réagir efficacement et rapidement en cas d'urgence<sup>12</sup>. De plus, l'UNICEF emprunte activement auprès du Fonds central autorenouvelable d'urgence (FCAU), qui est géré par le BCAH<sup>13</sup>.

15. La vigilance de l'UNICEF et le renforcement de son action humanitaire l'ont aidé à réagir sans perdre de temps à la crise du Timor oriental, notamment en mobilisant et en dépêchant sur place des fonctionnaires de plusieurs de ses bureaux de la région pour soutenir les interventions au Timor oriental (l'UNICEF n'avait pas de fichier de candidats potentiels pour les opérations d'urgence). Il a surtout bénéficié de sa présence active au Timor

<sup>9</sup> *Humanitarian Action Report* de l'UNICEF, 2002.

<sup>10</sup> Par exemple, un mémorandum d'accord UNICEF/HCR a été signé en mars 1996 et un autre, UNICEF/PAM, en février 1998. Pour plus de renseignements sur ces accords de caractère général, voir «An Overview of UNICEF's Humanitarian Mandate and Activities», mars 2001, sur le site de l'UNICEF, [www.unicef.org](http://www.unicef.org).

<sup>11</sup> Par exemple, les bureaux de pays de l'UNICEF peuvent faire jusqu'à 50 000 dollars d'achats d'équipement sans approbation préalable, sous réserve d'un contrôle de la qualité. Pour plus de détails, op. cit., voir note 9 ci-dessus.

<sup>12</sup> En 2001, l'UNICEF a prélevé plus de 8 millions de dollars É.-U. sur son Fonds de programmation pour les secours d'urgence pour venir en aide à 17 pays d'Afrique (op. cit., voir note 9 ci-dessus).

<sup>13</sup> Le FCAU a été créé en application de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1991. Il consent des avances à condition que ses réserves soient reconstituées à l'aide de contributions volontaires des donateurs. En 2001, l'UNICEF a bénéficié ainsi de prêts de plus de 20 millions de dollars É.-U. (op. cit., note 9 ci-dessus). Au premier trimestre 2001, il avait reçu un total de 63,4 millions de dollars É.-U., à titre d'avances du FCAU depuis sa création en 1992, dont plus de 80 % avaient été remboursés grâce à des fonds supplémentaires reçus au titre de l'appel interinstitutions global (op. cit., voir note 10 ci-dessus).

<sup>7</sup> Voir DP/2002/CRP.3.

<sup>8</sup> Voir la publication PNUD/Division des interventions d'urgence intitulée «Thematic Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery».

oriental depuis 1979, année à partir de laquelle ses projets se sont succédé et, en octobre 1999, il a créé un bureau fort de 36 postes (dont 50 % occupés par des internationaux) et dirigé par un représentant spécial pour le Timor oriental. Pendant la crise, il a aussi établi un bureau provisoire à Darwin en attendant de revenir à Dili. L'ancienneté de la présence de l'UNICEF sur le terrain et les capacités dont il disposait lui ont permis de jouer un rôle directeur dans plusieurs secteurs tout au long de la phase d'urgence, et de poursuivre ensuite son action dans plusieurs domaines: santé (vaccination et soins de santé primaires), éducation (reconstruction ou réparation des écoles, formation des enseignants), adduction d'eau et assainissement (assistance matérielle et technique), formation à l'exercice de responsabilités des chefs de l'administration et des communautés locales, promotion des droits de l'enfant (soutien juridique et formation).

16. Se fondant sur l'expérience acquise au Timor oriental et dans d'autres situations de crise, l'UNICEF travaille actuellement à un programme de renforcement des capacités de son personnel: des animateurs sont déployés sur le terrain pour offrir au personnel régional et local la formation qu'appellent la réaction aux crises et leur gestion, et pour concevoir des plans d'urgence dans le cadre des programmes de pays<sup>14</sup>. L'UNICEF est également en train de dresser et d'activer un fichier informatique de candidats potentiels à un déploiement rapide en cas d'urgence<sup>15</sup>. Il a en outre transféré à Genève le poste de directeur adjoint du programme d'urgence pour resserrer la coordination avec les autres organismes humanitaires et passe en revue les mémorandums d'accord en vigueur pour confirmer les domaines de complémentarité et définir plus clairement le rôle et les attentes des uns et des autres.

17. Vu les fonctions qu'il remplit dans le domaine du développement, de l'action humanitaire et de l'aide en cas d'urgence, l'UNICEF se trouve obligé de faire jour après jour la preuve de sa fiabilité et de son sens des responsabilités en tant que partenaire humanitaire, et de veiller à la régularité, à la complémentarité et à l'équilibre de ses interventions dans les divers secteurs où il intervient en cas d'urgence.

<sup>14</sup> Au début de l'année 2001, l'UNICEF était directement présent dans 55 à 60 pays (le nombre évolue constamment) souffrant d'instabilité grave ou présentant des zones d'instabilité et des besoins d'urgence. Op. cit., voir note 10 ci-dessus.

<sup>15</sup> Voir note 9 ci-dessus.

## **Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)**

18. Vu son mandat et la spécificité de ses activités, le HCR accorde un rang de priorité élevé, surtout depuis 1991, à la préparation aux situations d'urgence. Il a renforcé considérablement ses capacités dans les trois grands domaines que sont les ressources humaines, matérielles et financières, ce qui place ses arrangements institutionnels – avec ceux du Programme alimentaire mondial, que l'on verra plus bas – parmi les meilleures pratiques des organismes du système des Nations Unies dans ce domaine en général et dans celui de la préparation et du déploiement du personnel dans les situations d'urgence en particulier<sup>16</sup>.

19. Dans ce contexte, et dans le cadre de son dispositif d'intervention rapide, le HCR a dressé un fichier comprenant le nom des quelque 25 personnes appelées à faire partie d'une équipe d'intervention d'urgence: il s'agit de fonctionnaires relevant de différents secteurs d'activité au Siège et dans les bureaux extérieurs et qui sont prêts, sous réserve de l'approbation préalable officielle de leur chef de service, à être déployés d'urgence dans un délai de 72 heures. Ce fichier est mis à jour tous les six à neuf mois, en fonction des engagements pris par les fonctionnaires intéressés. Les membres de l'équipe d'intervention d'urgence suivent une formation spéciale peu avant leur inscription au fichier. Le HCR a aussi constitué une équipe d'urgence de niveau supérieur, composée de hauts fonctionnaires (de niveau P5 à D2) expérimentés et choisis avec soin pour assurer une direction et une gestion efficaces des opérations sur le terrain dans une situation de crise. Enfin, le HCR peut puiser, dans un stock central et renouvelable de produits de secours d'urgence, tout le matériel nécessaire en début de crise pour répondre aux premiers besoins de 250 000 réfugiés. Ce dispositif interne lui permet de compter sur une équipe de fonctionnaires qualifiés et sur le matériel dont il a besoin dès l'apparition d'une situation d'urgence et tout au long de la période critique des premiers mois qui suivent. Il est complété et étayé par un dispositif externe mis au point avec un certain nombre de partenaires humanitaires (ONG et institutions nationales incluses), qui représente une deuxième source de financement de ses activités.

<sup>16</sup> Pour plus de détails sur la réaction du HCR aux situations d'urgence, voir HCR «Catalogue of Emergency Response Resources», février 2002.

20. Sur le plan financier, les opérations d'urgence du HCR sont soutenues par une réserve opérationnelle d'un montant équivalant à 10 % du coût des activités proposées au titre du budget-programme annuel, dont le niveau est maintenu au-dessus du seuil de 10 millions de dollars É.-U. (moyennant un réapprovisionnement du Fonds de roulement et de garantie), ce qui permet de procéder sans perdre de temps et effectivement aux paiements nécessaires, grâce à une structure de financement et de prise de décisions clairement définie. Le HCR peut en outre s'adresser au Fonds central autorenouvelable d'urgence pour compléter le financement de ses opérations d'urgence, conformément à des procédures internes bien précises. Enfin, il bénéficie d'une délimitation interne claire des responsabilités et des canaux de communication entre le terrain et le service du bureau régional compétent, soutenu par un service d'urgence et de sécurité chargé de fixer des normes et d'offrir aux bureaux régionaux l'aide dont ils ont besoin quand ils ont à gérer une crise.

21. Les mécanismes et dispositifs internes du HCR ont prouvé leur efficacité pendant la crise du Timor oriental et ont permis au HCR de faire face relativement rapidement aux besoins d'un nombre inattendu de réfugiés et de personnes déplacées (290 000 environ, alors que, dans un premier temps, le HCR attendait de 80 000 à 90 000 personnes). Le HCR a pu ainsi non seulement remplir son mandat premier de protection des réfugiés, mais aussi offrir un abri à la population au Timor oriental, fonction qui lui a été confiée sur le terrain par le BCAH, et mettre en œuvre ses propres moyens logistiques pour répondre à ses besoins et compléter le PAM précisément dans ce rôle logistique. Il convient d'ajouter cependant que le HCR a pu aussi exploiter une présence relativement précoce au Timor oriental, où la Mission des Nations Unies au Timor oriental (MINUTO) l'avait invité, en avril 1999, à s'occuper des personnes déplacées à l'intérieur du pays<sup>17</sup>. Toute limitée qu'elle fût (trois fonctionnaires internationaux et cinq locaux), cette présence, antérieure à l'apparition de la crise, a permis au HCR de l'anticiper (même s'il s'est trompé sur les chiffres) et de réagir dès qu'elle a éclaté (ainsi, le HCR a procédé à l'achat d'urgence de 20 véhicules à Darwin (Australie), à la fin du mois d'août, juste avant le début de la crise, ce qui s'est révélé très utile pour ses activités et pour venir en aide ultérieurement à ses partenaires humanitaires).

### **Programme alimentaire mondial (PAM)**

22. Dans les années 80, les activités du PAM, jusque-là axées sur le développement, se sont orientées vers les secours, et un ensemble de dispositions s'est mis progressivement en place pour faire face à ce nouvel état de choses. Compte tenu de la spécificité des activités du PAM, ces nouvelles dispositions, très proches de celles adoptées par le HCR, concernent essentiellement les domaines clés que sont les ressources humaines, matérielles et financières. Elles reflètent les pratiques optimales adoptées dans ce domaine par les organismes des Nations Unies, dans la mesure où elles font en particulier appel aux services d'experts en développement formés aux situations d'urgence.

23. Plus précisément, la capacité du PAM à réagir aux situations d'urgence tient, entre autres, à un fichier qui lui permet de déployer sur place du personnel dans les délais les plus brefs et à un réseau efficace sur le terrain d'experts en développement prêts à être déployés pour faire face aux situations d'urgence et gérer les crises. Ce personnel bénéficie de stages de formation et de la documentation nécessaire et peut même suivre, depuis quelque temps, des exercices de simulation organisés en coopération avec certains gouvernements. Le PAM peut puiser dans son réseau mondial de stocks de vivres «renouvelables» pour répondre dans l'urgence aux premiers besoins alimentaires dès l'apparition d'une crise. Enfin, un fonds renouvelable, créé en décembre 1991, connu sous le nom de Compte d'intervention immédiate (CII), contribue au financement immédiat, grâce à ses réserves de 30 à 50 millions de dollars É.-U., des opérations du PAM, au moins pendant le mois qui suit l'apparition de l'urgence ou de la crise en attendant que des fonds lui parviennent par le biais de la PAG ou d'autres apports de contributions volontaires. Ce dispositif est facilité par des règles et règlements relativement souples, qui autorisent par exemple les directeurs par pays à prélever sur le CII jusqu'à 200 000 dollars É.-U. pour faire face aux besoins les plus pressants dans une situation d'urgence et à dérouter des navires ravitailleurs d'un port vers un autre. Il est complété par d'autres mesures telles que des accords passés avec certains pays en vue de la fourniture des services de personnel dans tel ou tel domaine technique et une planification d'urgence, en coordination avec d'autres institutions si besoin est (des mémorandums d'accord, qui définissent les rôles et les responsabilités respectifs du PAM et de ses partenaires dans une opération, ont été signés avec des organismes tels que le HCR, l'UNICEF et des ONG chargées de l'exécution sur le terrain).

<sup>17</sup> La Mission des Nations Unies au Timor oriental (MINUTO), créée par la résolution 1246 (1999) du Conseil de sécurité, en date du 11 juin 1999, était chargée d'organiser et de mener à bien la consultation populaire décidée au début du mois de mai 1999 par le Portugal et l'Indonésie.

24. Grâce à ces capacités et dispositifs institutionnels, le PAM a joué un rôle particulièrement important pendant la phase d'urgence au Timor oriental. Il a organisé avec succès deux opérations d'urgence pour fournir et distribuer des vivres à la population. La première, lancée le 15 septembre 1999 pour répondre immédiatement aux besoins de la population, a bénéficié à 150 000 personnes vivant dans les zones les plus gravement touchées, la deuxième, qui faisait suite à la première, à près de 300 000. En outre, le Coordonnateur des affaires humanitaires par intérim a invité le PAM à mettre sur pied en tant que coordonnateur de l'aide alimentaire et logistique un réseau logistique utilisable par tous les organismes humanitaires. Le PAM a alors lancé une opération spéciale (achevée en juin 2001) pour soutenir et renforcer les capacités logistiques de la communauté humanitaire au Timor oriental. Le financement spécial du soutien logistique lui a permis de mobiliser des hélicoptères, des avions, des cargos et des camions en nombre suffisant pour constituer l'ossature des transports humanitaires dans le pays. Le PAM a également prêté une aide dans le domaine des transports à l'ATNUTO, aux autres institutions des Nations Unies et aux ONG (sur la base d'un système de remboursement des frais). Au vu de l'évolution de la situation alimentaire, le PAM a aussi conçu une stratégie de retrait et a décidé de mettre fin à ses activités au Timor oriental en juin 2002.

25. Il ressort d'une évaluation interne des opérations d'urgence du PAM au Timor oriental, effectuée en 2001, que ces opérations ont été dans l'ensemble couronnées de succès, grâce notamment à la volonté et à l'énergie du personnel du PAM (le PAM a réussi à déployer deux de ses fonctionnaires à Dili dès le 20 septembre 1999, le lendemain même de l'arrivée de la Force internationale au Timor oriental (INTERFET), avant d'en envoyer d'autres les épauler). D'après cette évaluation, bien que le PAM ne fût pas bien préparé, il avait mis peu de temps à réagir, surtout si l'on considère qu'il était «parti de zéro», puisqu'il n'avait établi aucune présence ni ne disposait de bureau au Timor oriental avant la crise. Par contre, cette évaluation a souligné que le PAM n'avait pas de plan d'urgence correct pour répondre à la crise qui avait éclaté au Timor oriental, et qu'il lui fallait mieux se préparer afin de se doter des capacités voulues pour monter une opération d'urgence dans les pays ou territoires où il n'avait pas de bureau ou où il n'était pas très présent. Il y était recommandé entre autres que le PAM renforce ses capacités au niveau régional pour procéder à une évaluation et une planification

d'urgence<sup>18</sup>. S'inspirant de l'expérience acquise au Timor oriental et dans d'autres situations d'urgence majeures, le PAM a donc entrepris depuis 2001 de passer en revue et d'améliorer ses capacités pour procéder systématiquement à une planification d'urgence au niveau régional et dans ses bureaux de pays. Des principes directeurs ont été mis au point pour la planification d'urgence et le PAM s'est lancé dans un effort de renforcement de ses capacités internes dans les domaines de la formation, de l'assistance technique et de la stratégie.

## **B. Institutions spécialisées des Nations Unies**

### **Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)**

26. À la FAO, c'est le Service des opérations spéciales de secours (TCOR), une petite unité de la Division des opérations de terrain (TCO), qui elle-même dépend du Département de la coopération technique (TC), qui a eu à répondre à l'urgence lors de la crise du Timor oriental. Ce service comptait quelques fonctionnaires permanents, dont son chef et un fonctionnaire principal chargé des opérations, directement intéressés par les opérations au Timor oriental. S'il est vrai que la majeure partie des activités d'urgence menées par le service sont financées à l'aide de ressources extrabudgétaires, il reçoit aussi une enveloppe du budget ordinaire de la FAO. Cependant, il n'a pu dégager de fonds pour le Timor oriental au titre du programme ordinaire puisque celui-ci n'était pas à l'époque membre de l'Organisation et qu'aucun financement d'urgence n'avait été prévu pour répondre à une telle situation de crise (tous les organismes des Nations Unies actifs au Timor oriental ont rencontré ce problème d'absence de financement au titre de leur budget ordinaire, mais ceux qui n'avaient pas de fonds d'urgence en ont ressenti plus sérieusement les conséquences). En principe, l'action d'urgence de la FAO est dirigée depuis le Siège, avec l'appui des services techniques du Siège et des bureaux régionaux. Dans le cas du Timor oriental, l'absence de dispositif d'urgence entre le Siège et ses bureaux régionaux a retardé le soutien qui pouvait être apporté à la réaction et aux activités de la FAO au Timor oriental et ralenti la formulation d'une stratégie de retrait.

27. La FAO a réagi à la crise en détachant en septembre 1999 son fonctionnaire principal chargé des opérations auprès de l'équipe interorganisations

<sup>18</sup> Pour plus de détails, voir WFP/EB.3/2001/6/5, 3 septembre 2001.

de réaction à l'urgence et en lui demandant d'effectuer une évaluation préliminaire de la situation dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche et d'estimer les besoins les plus urgents en matière de réhabilitation. Le même mois, la FAO a dépêché sur place un coordonnateur d'urgence, dont la mission a été financée au début par le budget même du TCOR. Suite à la PAG, la FAO a reçu un financement qui a permis au TCOR de maintenir sur place le coordonnateur d'urgence qui était chargé de coordonner les activités de secours et de réhabilitation de la FAO dans le secteur agricole, en collaboration avec d'autres institutions des Nations Unies et des ONG. Le coordonnateur présidait par ailleurs le comité de l'agriculture, composé de représentants d'ONG et d'autres institutions des Nations Unies compétentes en matière de sécurité alimentaire. Puis, en avril 2000, suite à une autre PAG, la FAO a reçu des fonds pour un projet relatif à la multiplication des semences (avril 2000-mars 2001), qui a été suivi d'un deuxième projet, axé sur la limitation des pertes après récolte<sup>19</sup>.

28. Ce n'est qu'en mars 2001 que la FAO a renforcé sa présence au Timor oriental en y envoyant un conseiller supérieur en agriculture par l'intermédiaire de son Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique. Entre autres activités sur place, ce conseiller a représenté la FAO dans diverses réunions, établi des contacts et une collaboration avec l'ATNUTO, le PNUD et les autres institutions intéressées, coordonné les programmes/projets de réhabilitation et de développement à long terme de la FAO, et étudié la situation de l'agriculture en général, y compris son potentiel et les domaines prioritaires au regard de l'assistance technique de la FAO.

29. Soucieux d'améliorer la réaction de la FAO aux situations d'urgence et sa capacité à assurer la transition entre les phases de secours d'urgence et de réhabilitation, en septembre 2001, le Directeur général de la FAO a soumis au Comité financier de l'Organisation une proposition tendant à faire

du Service des opérations spéciales de secours une Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation. Cette proposition, qui n'appelait pas l'ouverture de crédits supplémentaires au titre du programme ordinaire de la FAO, a été approuvée par le Comité financier, puis par le Conseil au mois de novembre de la même année<sup>20</sup>. La Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation se compose de deux services: le Service des programmes d'urgence spéciaux qui se consacre exclusivement aux programmes spéciaux, dont le programme «Pétrole contre nourriture» en Iraq, et le Service des opérations d'urgence, chargé, comme son nom l'indique, des opérations d'urgence, outre un bureau de la réhabilitation et de la politique humanitaire, chargé de concevoir ces politiques<sup>21</sup>. Les représentants de la FAO ont indiqué en outre que, pour remédier au problème de la mobilisation d'un financement d'urgence en attendant la réaction des donateurs, leur Organisation se préparait à créer un fonds pour la réaction aux situations d'urgence et la réhabilitation, de façon à disposer de ressources dès le lancement des opérations d'urgence et pendant la phase de transition des secours à la réhabilitation.

### **Organisation mondiale de la santé (OMS)**

30. C'est le Département des secours d'urgence et de l'action humanitaire qui est responsable à l'OMS de la réaction aux situations d'urgence et de crise. En cours de réorganisation depuis quelque temps, y compris pendant la crise du Timor oriental, ce département n'avait pas encore d'organigramme définitif au moment de la rédaction du présent rapport. Cependant, un organigramme provisoire de 2001 montrait que plus de 80 % de la quarantaine de postes dont ce département se composait étaient financés à l'aide de ressources extrabudgétaires. C'est également de ce type de financement que le Département dépend pour ses opérations, et il n'existe aucun fonds renouvelable à même de financer les interventions dans des situations d'urgence. Le règlement financier de l'OMS ne permet pas de procéder rapidement aux ouvertures

<sup>19</sup> Suite à la procédure d'appel global pour le Timor oriental (octobre 1999-juin 2000), la FAO a reçu les fonds suivants: OSRO/ETM/001/SWE «Coordination of emergency agriculture interventions in East Timor» pour un total de 284 575 dollars É.-U. (janvier 2000-décembre 2000); et OSRO/ETM/002/JPN Phase I «Urgent maize and rice seed multiplication at rural community level in East Timor» pour un total de 465 000 dollars É.-U. (avril 2000-mars 2001). La deuxième phase de ce projet, «Reduction of post-harvest losses», a bénéficié d'un financement supplémentaire de 346 331 dollars É.-U. qui a été reçu en juin 2001, au-delà du délai d'exécution que la procédure d'appel global avait prévu pour le Timor oriental.

<sup>20</sup> Voir FC 97/INF/3 et CL 121/4 de septembre 2001. En soumettant cette proposition, le Directeur a souligné que le programme de l'action d'urgence était devenu le plus important au sein de la FAO.

<sup>21</sup> Le budget de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation s'élevait à 3,7 millions de dollars É.-U. en 2001 (soit presque le même montant qu'en 1998-1999), dont 115 000 dollars É.-U. seulement au titre du programme ordinaire. La même année, le coût de ses activités de livraison de nourriture atteignait 124 millions de dollars É.-U. au titre du programme «Pétrole contre nourriture» en Iraq et 54 millions de dollars É.-U. pour diverses autres activités d'urgence.

de crédits indispensables pour répondre à des besoins opérationnels pratiques en situation de crise. C'est ainsi que le personnel de l'OMS au Timor oriental a eu énormément de mal à obtenir les ressources nécessaires pour financer les transports sur place et se procurer des logements décentes, ou même verser la contribution de l'OMS à la Maison des Nations Unies à Dili. En outre, il reste à définir précisément les rôles et les responsabilités du Siège, des bureaux régionaux et du personnel sur le terrain en matière de réaction aux crises et leur gestion. En fait, il ressortait d'une évaluation indépendante de la façon dont l'OMS avait réagi à la crise du Timor oriental que les avis étaient partagés quant aux rôles et responsabilités des uns et des autres en pareil cas: la coordination, la communication et les relations entre les différents services de l'OMS et entre l'Organisation et d'autres acteurs clefs s'en ressentaient<sup>22</sup>.

31. Malgré ce contexte institutionnel, l'OMS a pu réagir rapidement à la crise du Timor oriental, grâce en grande partie à la volonté politique dont a fait preuve son personnel dirigeant. Un représentant spécial du Directeur général a été rapidement dépêché à Dili, et des crédits ont été ouverts au titre du Fonds du Directeur général et des réserves du budget ordinaire du Bureau régional pour l'Asie du Sud-Est, à New Delhi, et du Siège. De même, un certain nombre de fonctionnaires du Siège, du Bureau régional pour l'Asie du Sud-Est et du bureau de pays en Indonésie ont été dépêchés au Timor oriental, secondés par des consultants temporaires.

32. Certains de ces fonctionnaires sont arrivés à Dili deux jours après le déploiement de l'INTERFET et ont pris plusieurs initiatives jugées cruciales: création d'un système de surveillance des maladies, fourniture de conseils techniques pour la lutte contre la malaria et la tuberculose, coordination des services de santé, y compris en partageant avec l'UNICEF la présidence des réunions de coordination des activités relevant du secteur de la santé, et participation à la PAG<sup>23</sup>. Outre le détachement par le Siège de l'un de ses responsables auprès de l'Office intérimaire de la santé/Division des services de santé de l'ATNUTO, le Bureau de l'OMS à Dili a continué, une fois l'urgence passée, à présider plusieurs groupes de coordination technique, à coprésider un groupe de travail interinstitutions sur le terrain et à apporter un soutien technique à

l'Office intérimaire de la santé/Division des services de santé, que ce soit sous la forme de missions de consultation ou d'un appui à la valorisation des ressources humaines<sup>24</sup>.

33. Comme l'évaluation qui a été faite de l'OMS le donne à penser, il semble bien que l'OMS n'ait pas anticipé les événements et n'ait pas fait les préparatifs nécessaires pour être rapidement représentée au Timor oriental. Si la réaction de l'Organisation a été satisfaisante dans l'ensemble, cela s'explique par la détermination d'un certain nombre d'individus (y compris au plus haut niveau), leur flexibilité et leur sens de l'improvisation, davantage que par la préparation de l'Organisation aux catastrophes, la planification stratégique et les arrangements logistiques qu'elle a pu prendre.

34. Cela dit, on peut relever une bonne pratique de l'OMS en matière de coordination intersectorielle au Siège dans les situations d'urgence: un groupe spécial interinstitutions pour les questions de santé et l'action médicale au Timor oriental, auquel participaient des représentants des organismes des Nations Unies basés à Genève s'intéressant aux questions de santé, s'est réuni au Siège de l'OMS en octobre et novembre 1999<sup>25</sup>. Pendant cette période, le groupe, qui se réunissait en principe chaque semaine, servait d'instance officieuse pour l'échange de points de vue et d'informations, tout en contribuant à fournir des conseils sur les pratiques optimales et les mesures propres à résoudre les problèmes techniques et opérationnels rencontrés sur le terrain<sup>26</sup>.

### **Organisation internationale du Travail (OIT)**

35. En septembre 1999, lorsque la crise a éclaté au Timor oriental, l'OIT a créé une unité de crise, composée d'un fonctionnaire permanent, dans le cadre d'un programme spécial pour la réaction aux crises et la reconstruction, qui relève du Département du redressement et de la reconstruction en matière d'emplois. (Avant de créer cette unité, l'OIT offrait généralement son aide technique dans les situations

<sup>22</sup> Voir «Review of WHO's Emergency Response in East Timor» de Thomas van der Heijden et Kerry Thomas, mai 2001.

<sup>23</sup> Pour plus d'informations à ce sujet, voir note ci-dessus, *ibid.*

<sup>24</sup> L'OMS a offert par exemple des bourses à 10 étudiants en médecine pour leur permettre d'achever leurs études.

<sup>25</sup> Outre l'OMS, les institutions représentées étaient l'UNICEF, le HCR, le PAM, le FNUAP, l'OIM, le CICR et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Un représentant d'ONG a également participé à quelques-unes de ces réunions.

<sup>26</sup> Pour plus d'informations, voir *Report of the Inter-Agency Medical/Health Task Force on the Humanitarian Crisis in East Timor* (octobre-novembre 1999), OMS.

de crise en partenariat étroit avec le PNUD ou des donateurs multilatéraux.) En octobre 1999, le représentant de cette unité a été appelé à prendre part dans les 48 heures à une mission d'évaluation des besoins au Timor oriental et à formuler les besoins de l'OIT au titre de la PAG. L'unité définit les priorités dans chaque crise. S'agissant du Timor oriental, la création d'emplois, la promotion de services de recrutement d'urgence, la formation professionnelle accélérée et la réhabilitation des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre comptaient parmi les actions que l'OIT jugeait prioritaires pour répondre aux besoins immédiats en matière d'emploi.

36. L'OIT a eu du mal à mobiliser les fonds nécessaires pour les activités qu'elle se proposait de mener au Timor oriental et a seulement réussi à affecter un expert de haut niveau en formation professionnelle au Timor oriental en novembre 1999. Du fait de cette capacité et de cette présence limitées sur le terrain, l'OIT n'a pas vraiment été en mesure d'influencer à temps les politiques et les institutions mises en place dans le secteur du travail et de l'emploi. Ce n'est qu'au début de l'année 2002 que l'ATNUTO a approuvé l'intervention d'un seul spécialiste de l'emploi, détaché par le BIT. La situation s'est également améliorée, par la suite, avec le lancement d'un projet destiné à renforcer et à améliorer les relations sociales dans le pays, dont le suivi est assuré par des fonctionnaires du BIT. Ces fonctionnaires, aidés par des spécialistes et des consultants du BIT, ont également apporté leur contribution à l'élaboration d'un projet de code du travail et soutenu un programme de valorisation des compétences pour favoriser l'emploi au Timor oriental.

37. Cela dit, depuis sa création, le programme spécial de l'OIT pour la réaction aux crises et la reconstruction s'est renforcé en personnel (il comptait sept fonctionnaires permanents à la fin de l'année 2001) et a fait des efforts et des progrès considérables, grâce à quoi, au 31 décembre 2001, il avait mobilisé 10 millions de dollars É.-U. auprès de sources extérieures pour financer ses activités<sup>27</sup>. Il avait aussi contribué à mettre sur pied un réseau de coordination Siège-bureaux extérieurs pour la réaction aux crises et leur gestion et à concevoir une stratégie de retrait pour que l'OIT puisse réduire progressivement ses activités au bout d'un an dans les pays en crise tout en chargeant la structure sur le terrain de soutenir son action dans le pays.

<sup>27</sup> Voir «The First Two Years of Implementation (September 1999-December 2001)», OIT, dans InFocus Programme on Crisis Response and Reconstruction, Genève, janvier 2002.

38. Le programme de l'OIT continue cependant de se heurter à plusieurs difficultés, décrites pour la plupart dans un rapport rédigé en janvier 2002<sup>28</sup>. L'une d'elles consiste à disposer dans les plus brefs délais des fonds nécessaires pour lancer des programmes à l'échelle du pays dans une situation de crise. L'enveloppe de 500 000 dollars É.-U., accordée au titre du budget 2000-2001, pour activer le «Fonds d'action rapide» du programme, s'est trouvée épuisée à la mi-mars 2001, de sorte que le programme ne pouvait plus compter sur un financement ordinaire pour les neuf mois restants. Le programme a aussi souligné la nécessité d'intégrer la sensibilisation aux crises dans les programmes et activités habituels de l'Organisation, et de revoir les structures sur le terrain pour leur permettre d'être pleinement associées à l'action entreprise dans les situations d'urgence, y compris aux efforts de mobilisation de ressources déployés par le programme spécial pour la réaction aux crises et la reconstruction. Il a aussi mis en lumière la nécessité pour l'OIT d'adopter des modalités d'action administratives spéciales pour l'approbation rapide des mesures et des budgets qui s'inscrivent dans le cadre d'une réaction à une situation d'urgence.

#### **Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)**

39. En mars 2001, le Directeur général de l'UNESCO a confié au Secteur des relations extérieures et de la coopération, avec le concours du Département Afrique, le soin de coordonner les réactions de l'UNESCO aux situations d'urgence et de crise<sup>29</sup>. C'est le système qui est généralement suivi depuis grâce aux équipes intersectorielles de l'Organisation (actuellement, en Afghanistan et au Moyen-Orient), composées de groupes de coordination représentant les divers secteurs de l'Organisation<sup>30</sup>. Jusque-là, la prolifération des équipes et des groupes de coordination au Siège et une mauvaise répartition du travail et des responsabilités au Siège, d'une part, et entre le Siège et les bureaux régionaux et le personnel sur le terrain, d'autre part, avaient nui à la réaction de l'UNESCO aux situations d'urgence et de crise et freiné sa participation aux activités de réhabilitation et de reconstruction entreprises au lendemain d'un conflit. La façon dont l'UNESCO a réagi à la crise au Timor oriental en est un exemple frappant.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Mémoire interne de l'UNESCO DG/Memo/01/04 du 7 mars 2001.

<sup>30</sup> En particulier les services suivants: Éducation; Sciences; Sciences sociales et humaines; Culture; et Communication et information.

40. L'UNESCO a bien réussi à envoyer plusieurs missions techniques pendant les premiers mois de la crise, dont une, en novembre 1999, chargée d'enquêter sur les besoins dans le secteur des médias et de la communication, puis des missions spécialisées dans les questions culturelles, l'enseignement et les communications, mais le Siège n'a pas assuré la coordination voulue. Le suivi et le soutien du Siège ont fait défaut aux projets et activités que ces missions avaient proposé d'entreprendre et dont la plupart n'ont pas été réalisés par l'UNESCO<sup>31</sup>. La première mission intersectorielle de l'UNESCO au Timor oriental n'a eu lieu qu'en février 2000, sous la conduite du Directeur du Bureau de l'UNESCO à Jakarta, explicitement chargé par le Siège, peu de temps avant, de coordonner les activités et secteurs de l'UNESCO dans le pays. En même temps, une équipe spéciale s'occupait du Timor oriental au Siège, à laquelle Jakarta faisait rapport, mais sans en recevoir d'aide ni de directives utiles. La tâche confiée au Bureau de l'UNESCO à Jakarta ne recevait de soutien ni financier ni administratif de la part du Siège, où l'équipe spéciale travaillait apparemment sans se rendre compte de l'urgence de la situation. De plus, les activités et les projets du secteur de la communication ne relevaient pas du Bureau de Jakarta, mais d'un conseiller régional de l'UNESCO qui était chargé des questions de communication pour le Pacifique, soutenu directement par le secteur de la communication au Siège. Enfin, l'UNESCO n'avait pas mobilisé les ressources internes ou externes qui lui auraient permis d'être présente au Timor oriental, ce dont ses activités sur le terrain ont beaucoup souffert, y compris au niveau de la coordination avec les principaux acteurs sur place. L'UNESCO a cependant apporté un soutien rapide à quelques projets, y compris un projet de relance des activités culturelles à Dili, pour lequel elle a signé un accord avec la Banque mondiale en 2001 (la planification et le travail préparatoire avaient cependant commencé avec une série de missions à partir de janvier 2000)<sup>32</sup>, ainsi qu'un

<sup>31</sup> Par exemple, au sein du secteur Éducation de l'UNESCO, le service de l'aide d'urgence en matière éducative a identifié en décembre 1999 plusieurs domaines où l'UNESCO pouvait apporter une assistance spécifique pour faire face aux besoins d'urgence à court terme du système éducatif et à d'autres besoins, à moyen et à plus long terme. D'autres projets ont été proposés par le secteur Communication et information, parmi lesquels des projets relatifs à la législation applicable aux médias, un projet de consortium dans le secteur de l'imprimerie et des projets importants intéressant la radio et la télévision. L'UNESCO n'a donné suite à aucun de ces projets.

<sup>32</sup> Projet, d'un coût de 109 249 dollars É.-U., financé par la Banque mondiale, pour restaurer le Musée national de Dili («Uma Fukun»).

projet de radio locale et un autre de journalisme professionnel<sup>33</sup>.

41. L'UNESCO n'a pas réagi de façon satisfaisante à la crise du Timor oriental et aux besoins qui l'ont suivie; de graves déficiences institutionnelles se sont fait jour au sein même de l'Organisation. La décision prise par le Directeur général en mars 2001 représente un progrès dont l'UNESCO devrait continuer à s'inspirer. Il faudra pour cela qu'elle tire un meilleur parti des données d'expérience et des pratiques optimales des Nations Unies et cherche à mieux intégrer ses propres efforts dans ce système.

### Leçons à tirer de l'expérience

42. L'étude de la capacité institutionnelle des organismes, fonds et programmes des Nations Unies à réagir aux crises révèle que, au moment où la crise du Timor oriental a éclaté, quelques-uns seulement des fonds des Nations Unies (le HCR, le PAM et, dans une certaine mesure, l'UNICEF) étaient suffisamment bien armés pour répondre effectivement aux besoins d'une crise humanitaire de cette ampleur. Dans certains cas, l'initiative personnelle, complétée par la volonté politique du Siège, a permis de pallier ces faiblesses institutionnelles. L'affaire du Timor oriental a donc constitué un rappel à l'ordre, incitant la plupart de ces organismes à remédier à leurs dysfonctionnements. Ces derniers cependant ne tirent pas suffisamment profit de l'information et de l'expérience disponibles au sein du système en matière de pratiques optimales.

43. Comme il était dit plus haut, ces pratiques optimales doivent être adaptées au mandat et à la nature des activités de chaque organisme, mais elles n'en constituent pas moins un réservoir d'idées et de méthodes dans lequel tous les organismes pourraient puiser pour fixer leurs priorités en la matière. Il faudrait surtout que les efforts consentis par les organismes pour réorganiser et améliorer leurs capacités de réaction aux situations d'urgence soient coordonnés et intégrés de façon à répondre, en se complétant, aux besoins de l'ensemble du système, tout en évitant les doubles emplois, sources de gaspillage d'énergie et de ressources. Il importe pour cela que chaque organisme identifie les types d'activités où il se trouve à même d'apporter la plus grande valeur ajoutée dans une situation d'urgence (voir, par exemple, par. 32, l'intervention de l'OMS au Timor oriental) et fasse en conséquence porter ses efforts sur l'amélioration de ses capacités pour garantir sa fiabilité, sa cohérence et sa réputation

<sup>33</sup> Radio Lospalos et aide à une association de journalistes (Timor Lorease Journalist Association), l'un et l'autre projets, d'un coût d'environ 115 000 dollars É.-U., financés grâce à une aide bilatérale.

dans une situation de crise. Le Comité permanent interorganisations (voir par. 44 ci-dessous) est bien placé pour présider à cette entreprise et produire un manuel des Nations Unies du type «Qui fait quoi», consacré aux situations d'urgence. La création d'un groupe spécial interinstitutions sur les arrangements organisationnels pourrait y contribuer utilement<sup>34</sup> (**Recommandation 1**).

---

<sup>34</sup> Le Comité permanent interorganisations a déjà mis en place cinq groupes de référence sur: la préparation aux situations d'urgence, les droits de l'homme et l'action humanitaire, la discrimination sexuelle et l'assistance humanitaire, les sanctions, les télécommunications en cas d'urgence, et les armes individuelles. Il a créé en outre un sous-groupe de travail pour la PAG ainsi qu'un groupe spécial interinstitutions sur la formation (op. cit., note 9 ci-dessus).

## II. COORDINATION DE LA RÉACTION DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES ET DES ACTIVITÉS MENÉES PAR EUX AU TIMOR ORIENTAL

### A. Coordination entre les organismes du système des Nations Unies

#### A.1 La phase d'urgence

##### Action coordinatrice du BCAH

44. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) a pour tâche de coordonner l'assistance du système des Nations Unies en cas de crise humanitaire et de situations d'urgence complexes, tâche dont il s'acquitte principalement par l'intermédiaire du Comité permanent interorganisations (CPI)<sup>35</sup>, que préside le Coordonnateur des secours d'urgence<sup>36</sup>. Le Comité permanent est chargé de veiller à la coordination des décisions que prennent les institutions en cas de crise grave, et il le fait de diverses manières: surveillance/alerte avancée, planification d'urgence, évaluation interinstitutions de la situation/des besoins, coordination de l'action sur le terrain, et appels globaux<sup>37</sup>. L'examen de ces activités dans le cas de la crise au Timor oriental fait apparaître que le Comité ne s'est pas acquitté de façon satisfaisante et en temps voulu des trois premières, ce qui a toutefois été compensé par l'efficacité avec laquelle le BCAH a rempli dans l'ensemble son rôle de coordonnateur sur le terrain.

##### Surveillance/alerte avancée, planification d'urgence, évaluation interinstitutions de la situation/des besoins

45. Les premiers efforts pour préparer le système des Nations Unies à une crise humanitaire au Timor

<sup>35</sup> Les membres du CPI sont les chefs de secrétariat (ou leurs représentants désignés) du PNUD, de l'UNICEF, du HCR, du PAM, de la FAO, de l'OMS et du BCAH. Les représentants de l'OIM, du CICR, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, ainsi que les représentants du Secrétaire général pour les RDI et de la Banque mondiale, jouissent d'une invitation permanente aux réunions, de même que trois groupements de grandes ONG internationales.

<sup>36</sup> La résolution 46/182 de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1991, est le principal texte servant de base à l'action humanitaire des Nations Unies et aux mécanismes qui la sous-tendent. Le Comité permanent et le poste de coordonnateur des secours d'urgence ont été établis en vertu de cette résolution, qui a également créé la Procédure d'appel global et le Fonds central autorenouvelable d'urgence.

<sup>37</sup> Pour plus de précisions sur ces activités, voir «OCHA, what it is ... what it does» à l'adresse suivante: [www.reliefweb.in/OCHA.ol](http://www.reliefweb.in/OCHA.ol).

oriental ont eu peu de succès<sup>38</sup>. Même après que le BCAH eut réussi à obtenir des informations plus sûres et à mieux évaluer la situation sur le terrain grâce au responsable de l'action humanitaire établi sur place en juin 1999, dans le cadre de la MINUTO, la réunion d'urgence interinstitutions organisée à New York par le Bureau n'a pas arrêté de structures pour assurer la coordination pendant la période qui suivrait les élections, malgré une recommandation faite dans ce sens par le Représentant spécial du Secrétaire général. D'après une étude effectuée par le BCAH<sup>39</sup>, les institutions présentes à cette réunion ont estimé, soit qu'une coordination formelle de ces activités n'était pas nécessaire, la situation n'appelant pas encore la nomination d'un coordonnateur de l'action humanitaire ou la désignation d'un organisme chef de file, soit que le lieu n'était pas le bon pour examiner la question. Moins d'un mois plus tard, la violence éclatait au Timor oriental, sans que le BCAH et ses partenaires du système des Nations Unies<sup>40</sup> aient mis en place ou même conçu de plan d'urgence.

##### Leçons à tirer de l'expérience

46. La réaction – ou plutôt, le manque de réaction – des organismes des Nations Unies aux appels lancés par le BCAH et à ses efforts pour planifier les

<sup>38</sup> Pour plus de précisions voir «OCHA and the Timor Crisis, 1999», étude indépendante réalisée pour le BCAH par Chris Hurford et Margareta Wahlstrom, novembre 2001. À la suite d'une visite en Indonésie faite au mois d'avril par le chef du Bureau régional du BCAH, à Genève, le Coordonnateur des secours d'urgence et plusieurs hauts responsables du BCAH ont rencontré à New York le Coordonnateur résident à Jakarta et ont conclu à la nécessité d'établir un plan d'intervention d'urgence pour le Timor oriental avec le concours de l'équipe de pays des Nations Unies en Indonésie. Une mission d'évaluation interinstitutions s'est rendue au Timor oriental le 22 avril 1999. Ces rencontres et missions n'ont apparemment débouché sur aucun plan d'intervention d'urgence.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Les auteurs de l'étude indépendante intitulée «OCHA and the Timor Crisis, 1999» (voir note 38) ajoutent que la mission d'évaluation interinstitutions dont l'envoi avait été décidé lors de la réunion de New York du Comité permanent, s'est rendue au Timor oriental à la fin du mois d'août 1999 et a présenté son rapport le 3 septembre 1999, un jour exactement avant que ne se produisent les actes de violence massive. Même alors, la mission n'a pas conçu de scénario-catastrophe, tout en reconnaissant que la situation risquait de se dégrader au point que les besoins exigeraient une intervention que les moyens de la mission ou des institutions humanitaires ne suffiraient pas à assurer. La Mission s'est contentée dans son rapport de recommander une action de coordination et de nouvelles évaluations.

mesures d'urgence à prévoir en vue de faire face à la situation au Timor oriental semble s'expliquer non pas tant par des erreurs de jugement ou par l'insuffisance de l'action des représentants de certains organismes que par des problèmes systémiques. Les faiblesses institutionnelles constatées au sein des organismes du système avant et pendant la crise du Timor oriental, notamment en ce qui concerne la fonction d'alerte avancée et l'évaluation de la situation, font pencher pour cette explication (voir chap. I). Alors que les évaluations réalisées séparément par l'OMS et le PAM faisaient clairement ressortir cet aspect du problème (voir plus haut, par. 25 et 33), on ne voit pas bien pourquoi le BCAH et les autres organismes du système n'ont pas profité de la présence de l'UNICEF et du HCR dans le pays pour arriver à une compréhension et à une évaluation communes de la situation sur le terrain. Les insuffisances de communication entre les organismes membres du CPI et à l'intérieur même de ces organismes semblent avoir contribué à l'insuffisance de la réaction du Comité permanent à la crise. Il n'y a guère d'indices que le CPI ait joué d'emblée le rôle indispensable – et prévu – de lieu d'échange de l'information et des évaluations entre ses membres, nécessaire pour dresser des plans efficaces face à la crise qui s'annonçait. Même sur le terrain, il semble qu'il n'y ait pas eu, pendant l'été 1999, d'échange d'informations ou d'évaluations entre le représentant du BCAH au sein de la MINUTO et le représentant du HCR sur le terrain.

47. Le Secrétaire général a récemment souligné qu'il ne pourrait y avoir de réactions plus efficaces aux catastrophes naturelles et aux situations d'urgence humanitaires complexes que si les membres du CPI amélioraient leurs méthodes de planification préalable. Un effort d'intégration s'imposait, a-t-il ajouté, pour assurer une meilleure planification interinstitutions<sup>41</sup>. L'amélioration des communications et du travail de réseau à l'intérieur des organismes membres du CPI et entre ces organismes s'impose pour atteindre ce but et il convient notamment de nommer à cet effet, et dans chaque organisme, des responsables des relations interinstitutions. Le BCAH devrait s'affirmer plus activement dans ce processus et dans la formulation de ces plans. (**Recommandation 2**)

### Système de coordination sur le terrain

48. En dépit des carences interorganisations au stade de l'alerte avancée, de la planification et de l'évaluation, l'intervention du BCAH sur place et les mécanismes de coordination que le Bureau a

établis pendant la crise ont été pour l'essentiel fructueux. L'intervention du BCAH sur le terrain a même été citée en exemple par la plupart des représentants des organismes du système qui ont participé à l'opération et ont été interrogés en vue de l'établissement du présent rapport, y compris le Représentant spécial du Secrétaire général au Timor oriental. Il nous paraît donc utile de nous arrêter sur les différents aspects de cette intervention, tels qu'ils ont été décrits par les responsables que nous avons consultés et qu'ils le sont par diverses sources<sup>42</sup>.

49. Il convient de noter que cette intervention a bénéficié de deux facteurs capitaux pour sa réussite: les qualités et l'expérience de certains fonctionnaires du BCAH envoyés sur le terrain, qui ont conféré au Bureau le rôle éminent qu'il a joué dans les efforts de coordination et lui ont valu le respect des autres intervenants<sup>43</sup>, et une «période de grâce» de près d'une semaine que le BCAH a mise à profit à Darwin (Australie) avant le 20 septembre 1999, date de l'arrivée à Dili de l'INTERFET et du Coordonnateur de l'action humanitaire. Pendant cette période, les quelques organismes des Nations Unies et ONG internationales qui se sont trouvés réunis à Darwin ont pu planifier ensemble leurs activités et dans un premier temps élaborer des arrangements officieux en matière de coordination (planification et arrangements qui, théoriquement, auraient dû être l'œuvre du CPI au Siège) qui ont par la suite été complétés et officialisés une fois les institutions installées à Dili.

50. Les groupes de travail ainsi constitués à Darwin, composés de fonctionnaires du système des Nations Unies et de membres d'ONG, se sont attachés à définir les principaux besoins d'ordre humanitaire dans chaque secteur et à cerner certains problèmes intersectoriels. Cet arrangement informel a été officialisé, une fois les organismes arrivés à Dili, par la création de sept groupes de travail sectoriels et de cinq groupes de travail chargés des questions intersectorielles. Chacun de ces groupes était présidé par l'organisme compétent des Nations Unies, sauf lorsque les questions en jeu justifiaient

<sup>42</sup> Voir en particulier le *United Nations Inter-Agency Appeal for East Timor* (octobre 1999-juin 2000), BCAH, octobre 1999, et l'étude indépendante «OCHA and the Timor Crisis, 1999», note 38.

<sup>43</sup> L'importance de cet élément a été soulignée par presque tous les responsables consultés pendant la préparation du présent rapport. Une étude indépendante du BCAH (voir plus haut, note 38) signale que le succès du BCAH au Timor est dû en très grande partie à la qualité de quelques individualités importantes.

<sup>41</sup> Voir plus haut, note 1.

une coprésidence entre organismes du système et ONG internationales. Les groupes de travail sectoriels se partageaient comme suit la tâche: alimentation (PAM), logement (HCR), santé (OMS et UNICEF), distribution d'eau et hygiène (UNICEF, HCR et OXFAM), agriculture (FAO et CARE), enseignement (UNICEF) et infrastructure (PNUD). Les cinq groupes de travail intersectoriels étaient chargés des questions suivantes: protection intérieure (HCR), logistique centrale (PAM), coordination (BCAH), administration (PNUD) et reconstruction (PNUD et OIM)<sup>44</sup>. Avec près de 40 organisations humanitaires sur le terrain en octobre 1999<sup>45</sup>, le PAM, le HCR, l'UNICEF et les ONG ont pu organiser des secours coordonnés dès le premier mois de l'opération<sup>46</sup>.

51. Il y avait, en plus des réunions par secteur, une réunion générale quotidienne pour partager et discuter l'information concernant les divers secteurs. Le BCAH s'était pour sa part chargé de créer un Centre de l'action humanitaire des Nations Unies qui offrait des bureaux et des logements temporaires aux organismes humanitaires et servait de point de coordination d'un réseau de télécommunications rudimentaire (perfectionné plus tard par le PAM et le HCR). Des bureaux centraux de coordination du BCAH furent créés dans quatre villes (Dili, Darwin, Kupang et Jakarta) et des sous-bureaux dans huit lieux au moins (plus deux au Timor occidental)<sup>47</sup>. L'information pratique, y compris en matière de sécurité, était transmise à la communauté humanitaire et à ses agents sur le terrain. L'action humanitaire au Timor oriental reposait donc sur trois piliers: une structure unifiée de coordination dans tous les principaux centres d'activité, dirigée par le Coordonnateur de l'action humanitaire et soutenue par le BCAH; un réseau logistique central (confié au PAM); et un système général de sécurité reposant sur les soldats de l'INTERFET et bénéficiant de la collaboration des agents de sécurité des Nations Unies travaillant dans le cadre de la MINUTO.

<sup>44</sup> Voir plus haut, note 38.

<sup>45</sup> *The United Nations Inter-Agency Appeal for East Timor* (octobre 1999-juin 2000), BCAH, octobre 1999.

<sup>46</sup> Ibid. Cette action a pris les formes suivantes: création de sanctuaires pour les réfugiés, distribution générale de riz, distribution générale d'aide non alimentaire, réouverture des hôpitaux et dispensaires, distribution de nourriture aux groupes à risque et réparation du système d'adduction d'eau et des puits.

<sup>47</sup> Ibid.

## Leçons à tirer de l'expérience

52. Si les dispositions qui viennent d'être exposées sont généralement considérées comme pouvant servir désormais de modèle pour les interventions d'urgence complexes et si elles ont d'ailleurs permis au BCAH de bien remplir son rôle de coordonnateur sur le terrain en identifiant les besoins, en assurant la planification intersectorielle, en assurant la circulation de l'information et en coordonnant les programmes, il n'en reste pas moins qu'elles gagneraient à ce qu'on y apporte des améliorations de façon à conférer à ce rôle un caractère plus systématique. La première question qui se pose à ce propos concerne l'alerte avancée et la planification d'urgence. C'est qu'on ne saurait trop compter sur des «périodes de grâce» comme celle que le BCAH a connue à Darwin pour mettre au point ses premiers plans et mécanismes informels de coordination. Comme on l'a recommandé au paragraphe 47, le BCAH et le CPI doivent prendre leurs responsabilités à cet égard.

53. Deuxièmement, si la répartition improvisée des tâches sur le terrain a été l'un dans l'autre réussie, c'est en grande partie grâce aux compétences et à l'autorité du Coordonnateur par intérim de l'action humanitaire et à la détermination des représentants des organismes sur le terrain, plutôt qu'à une division du travail bien définie ou reflétant un solide soutien institutionnel et de réelles capacités de la part des organismes au siège. Cette répartition impromptue des tâches a d'ailleurs pris par surprise le siège de certains organismes et causé des frictions – rapidement contrôlées, il est vrai – entre certains. Parce qu'on lui avait confié la coordination centrale de la logistique, en plus de la coordination dans le domaine alimentaire, qu'il assure de coutume, le PAM a été amené à créer une unité spéciale et il lui a fallu quelque six semaines pour devenir pleinement opérationnel dans ce domaine<sup>48</sup>. De même, le HCR a dû, pour une question de moyens et de priorités, créer lui aussi sa propre unité logistique afin de coordonner ses achats et d'en assurer le transport vers le Timor oriental (et occidental)<sup>49</sup>. En héritant, à contrecœur d'ailleurs, du secteur du logement, le HCR a dû faire des efforts particuliers, notamment pour mobiliser les ressources nécessaires à l'accomplissement d'une tâche dont il n'aurait

<sup>48</sup> Voir ci-dessus, note 38.

<sup>49</sup> Les ressources financières nécessaires au PAM et au HCR dans le domaine de la logistique ont été indiquées dans le document daté du 28 septembre 1999 et intitulé «United Nations Inter-Agency and NGO Preliminary Assessment of Needs for Humanitarian Assistance for East Timorese».

normalement pas eu à s'occuper. Les organismes se disputant parfois la direction des activités dans certains secteurs (celui de la santé, par exemple pour l'OMS et l'UNICEF), il a fallu à l'occasion conclure des arrangements de coprésidence, pour éviter les frictions.

54. Cette expérience confirme la nécessité d'une répartition en bonne et due forme des compétences entre les organismes des Nations Unies, et il faut pour cela une décision du CPI. Celui-ci devrait aussi établir, sur la base du manuel «Qui fait quoi» dont la publication est recommandée plus haut, un modèle de mécanisme de coordination que ses membres suivraient dans les situations d'urgence. On éviterait ou minimiserait de la sorte les frictions et les surprises sur le terrain, et, comme on l'a dit plus haut, cela rendrait l'action de chaque organisme plus prévisible et plus cohérente. Le BCAH éviterait aussi les pertes de temps et un gaspillage d'efforts pour créer chaque fois des mécanismes et conclure des accords de coordination. Il pourrait alors consacrer son énergie et ses ressources à ses activités de coordination et aux services qu'il fournit sur le terrain. **(Recommandation 3)**

55. Enfin, le fait que la réussite de l'opération au Timor oriental soit due en grande partie à l'action de quelques personnes hors pair montre bien que le BCAH doit étoffer ses ressources en personnel fiable et solidement formé, y compris aux échelons supérieurs<sup>50</sup>. Il faudrait s'attacher davantage à doter ce personnel des compétences en matière de coordination qui sont attendues du BCAH sur le terrain. On pourrait envisager pour cela l'adoption d'une politique des ressources en personnel à plusieurs niveaux, telle que celle qu'applique le HCR (voir plus haut, par. 19), politique associant par exemple le BCAH et le Bureau de la gestion des ressources humaines des Nations Unies, et qui permettrait de répondre aux besoins en personnel du BCAH dans les situations d'urgence importantes ou complexes en puisant dans un vivier de fonctionnaires des Nations Unies gardés en réserve, y compris aux échelons supérieurs. **(Recommandation 4)**

### Procédure d'appel global

56. Depuis décembre 1991, date de sa création en vertu de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, la Procédure d'appel global a fait l'objet de nombreuses études dont la dernière est une étude

<sup>50</sup> Le fait que le BCAH ait dû dépêcher sur le terrain quelques-uns de ses hauts responsables montre bien qu'il n'a pas les ressources en personnel nécessaires pour envoyer en mission du personnel expérimenté tout en gardant au siège son personnel d'encadrement (étude indépendante «OCHA and the Timor Crisis, 1999», op. cit., note 38 ci-dessus).

indépendante faite pour le BCAH en avril 2002, qui porte sur l'utilité de la Procédure en tant que mécanisme de mobilisation des ressources et outil de coordination et de planification stratégique<sup>51</sup>. Les principales conclusions en sont exposées dans un rapport du Secrétaire général, daté du 14 mai 2002 et intitulé «Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'Organisation des Nations Unies»<sup>52</sup>. La Procédure d'appel global pour le Timor oriental a été passée en revue dans le cadre d'une étude indépendante réalisée pour l'ATNUTO en mai 2000<sup>53</sup> et, encore que brièvement, dans une étude pour le BCAH qui remonte à novembre 2001<sup>54</sup>. On se bornera donc ici à faire ressortir quelques points ayant un rapport avec l'expérience du Timor oriental et présentant de l'intérêt pour la coordination et l'efficacité de l'action interinstitutions.

### La Procédure d'appel global en tant que mécanisme de coordination et de planification

57. Comme l'a récemment souligné le Secrétaire général, la Procédure d'appel global est un outil de coordination essentiel dans le domaine de l'aide humanitaire<sup>55</sup>. Le cas du Timor oriental le confirme largement, surtout pour ce qui est de l'utilité de la Procédure en tant que mécanisme de coordination entre les organismes des Nations Unies. Encore l'importance de ce rôle dépend-elle étroitement de la façon dont l'appel a été préparé. Dans le cas du Timor oriental, il a été divisé en trois programmes et sous-sections opérationnelles (il comportait deux sections, l'une concernant le Timor oriental, l'autre le Timor occidental). Une stratégie sectorielle était définie au début de chaque sous-section. Ces stratégies, conçues par les groupes de travail sectoriels à Dili, représentaient donc, de manière collective, l'opinion de tous les organismes œuvrant dans un secteur donné. Les organismes présents au Timor oriental ont étroitement collaboré pour définir une stratégie reposant sur un programme cohérent et

<sup>51</sup> «An external review of the CAP», par Toby Porter, 18 avril 2002, étude commandée par le Groupe de l'évaluation et des études du BCAH.

<sup>52</sup> Op. cit., voir plus haut, note 1.

<sup>53</sup> «External Review of the Humanitarian Response to the East Timor Crisis: September 1999-May 2000», étude de Bugnion *et al.* faite à la demande de l'ATNUTO/HAER, 24 mai 2000. Il est fait brièvement allusion à cette étude et à la conclusion générale qui en ressort dans le rapport du Secrétaire général du 26 décembre 2000 (A/55/418) intitulé «Secours humanitaires et aide au relèvement et au développement pour le Timor oriental».

<sup>54</sup> Op. cit., voir plus haut, note 38.

<sup>55</sup> Op. cit., voir plus haut, note 1.

pleinement intégré pour faire face à l'urgence et répondre aux besoins initiaux des personnes déplacées ou rapatriées en matière de reconstruction. Les projets étaient présentés par secteur, mais on trouvait dans tout le document des renvois de programme à programme et le maximum était fait pour relier les interventions faites dans un secteur à celles qui étaient réalisées dans des secteurs complémentaires<sup>56</sup>.

### Leçons à tirer de l'expérience

58. L'étude indépendante faite pour l'ATNUTO (mai 2000) a confirmé que la Procédure d'appel global avait eu un effet positif sur la collaboration interinstitutions au Timor oriental<sup>57</sup> et qu'elle avait aussi permis à des organismes du système des Nations Unies ne faisant pas partie du CPI, comme l'OIT – et à d'autres acteurs, tels que les ONG – de participer à l'effort de coordination. Il est donc prouvé qu'une procédure d'appel global bien conduite peut améliorer la coordination, encourager la collaboration entre les organismes des Nations Unies dès le début des opérations, et ouvrir la voie à une collaboration durable, une fois dépassée la phase de l'urgence (voir plus loin, par. 65). Cependant, il faudra pour cela que les organismes des Nations Unies fassent un plus grand usage de la Procédure d'appel global comme outil de planification ou de programmation; or l'étude effectuée pour le Timor oriental montre que tel est rarement le cas<sup>58</sup>. Cet aspect des choses devrait être souligné dans le cadre général des efforts continus qui sont faits au sein du CPI pour renforcer la Procédure d'appel global comme outil de planification et de coordination stratégiques<sup>59</sup>. (**Recommandation 5**)

### Lacunes sectorielles et passage de la phase de secours à celle du développement

59. L'étude de la Procédure d'appel global pour le Timor oriental fait apparaître un autre problème: c'est une insuffisance de suivi des résultats obtenus de la part du BCAH, d'où l'influence limitée qu'exerce le Bureau pour combler les lacunes sectorielles résultant de l'inégalité des ressources allouées aux différents projets qu'englobe la procédure et,

plus particulièrement, aux projets destinés à faciliter le passage de la phase de secours à celle du développement. D'aucuns voient là d'ailleurs l'une des faiblesses de la Procédure d'appel global et c'est un point qui a été soulevé tout récemment encore dans le rapport du Secrétaire général intitulé «Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'Organisation des Nations Unies»<sup>60</sup>.

60. Dans le cas du Timor oriental, le problème est souligné en particulier dans les études indépendantes réalisées pour l'ATNUTO et le BCAH, et nos interlocuteurs ont été nombreux à en faire ressortir l'importance<sup>61</sup>. Il n'y a qu'à considérer, pour le comprendre, les différences flagrantes de ressources attribuées aux divers secteurs, différences qui sont le reflet de la réponse donnée par les donateurs aux demandes de fonds émanant des organismes regroupés dans l'appel global pour le Timor oriental. Si certains organismes ont pu recueillir ainsi la totalité ou la plus grande partie des ressources financières dont ils avaient besoin (100 % dans le cas de l'UNICEF, 84 % pour le HCR et le PAM), d'autres n'ont rien ou presque rien obtenu (0 % pour l'OIT et environ 1 % pour le PNUD); d'autres encore n'ont couvert de la sorte qu'une partie de leurs besoins (près de 55 % pour l'OMS et 26 % pour la FAO)<sup>62</sup>.

### Leçons à tirer de l'expérience

61. Un rapport récent du Secrétaire général montre que certains secteurs sont généralement bien lotis dans le cadre des procédures d'appel global, alors que d'autres sont systématiquement négligés. Il semblerait que les donateurs préfèrent utiliser ce mécanisme dans le domaine de l'aide alimentaire et se tourner vers d'autres partenaires que l'Organisation des Nations Unies pour soutenir d'autres secteurs – agriculture, santé, approvisionnement en eau et hygiène<sup>63</sup>. Or, le fait que l'aide alimentaire n'a drainé que 17 % des ressources totales reçues en réponse à la Procédure d'appel global pour le Timor oriental

<sup>60</sup> Voir plus haut, note 1.

<sup>61</sup> Voir respectivement les notes 38 et 53 ci-dessus. L'étude effectuée en mai 2000 pour l'ATNUTO a montré que l'on n'avait pas procédé à l'examen stratégique de la Procédure qui aurait révélé qu'il fallait faire preuve d'une certaine souplesse et, par exemple, revoir la question de l'attribution des ressources entre les différents secteurs de façon à remédier aux faiblesses de l'approche sectorielle.

<sup>62</sup> Chiffres tirés de *Financial Tracking Database for Complex Emergencies, the 1999 UN Inter-Agency Appeal for East Timor (Table 1: Summary of Requirements and Contributions – By Appealing Organization, as of 22 January 2001)*. Voir ci-dessus, note 45.

<sup>63</sup> Voir plus haut, note 1, par. 68.

<sup>56</sup> Op. cit., voir note 45 ci-dessus.

<sup>57</sup> Op. cit., voir ci-dessus note 53.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> En avril 2002, le Comité permanent interorganisations a envisagé 19 mesures pour renforcer la Procédure d'appel global, et en a proposé huit pour élargir son rôle d'outil de planification et de coordination stratégiques. Pour la liste de ces mesures, voir la note 47 ci-dessus, annexe 1 (6). Cette initiative du CPI est brièvement évoquée au paragraphe 74 du rapport A/57/77-E/2002/63 du Secrétaire général.

(près de 21,3 millions de dollars sur un total de 125,6 millions)<sup>64</sup> et que plusieurs des secteurs n'attirant habituellement que des ressources médiocres ont été financés par des institutions des Nations Unies (UNICEF et OMS) donne à penser que les décisions des donateurs sont dictées par d'autres considérations.

62. L'une des principales de ces considérations semble tenir à la qualité et au degré de priorité et d'utilité pratique des projets présentés par les organismes des Nations Unies au moyen de la Procédure d'appel global<sup>65</sup>, et à la crédibilité, en situation d'urgence, des organismes associés aux projets soumis. Cette explication paraît confirmée par le fait que les organismes des Nations Unies qui ne reçoivent régulièrement que de faibles ressources en réponse à leurs demandes de financement au titre d'une procédure d'appel global (FAO, PNUD et OMS)<sup>66</sup> se trouvent être ceux qui, comme cela a été montré au chapitre I du présent rapport, sont parmi les plus faibles au niveau des arrangements institutionnels et des capacités de réaction aux situations d'urgence (et cela est vrai aussi de leur aptitude à concevoir des stratégies de sortie de crise et à établir les liens internes que nécessite le passage de la phase de secours à celle du développement). Cela, à son tour, nuit à leur crédibilité et a une incidence négative sur la qualité des projets qu'ils soumettent. L'étude de quelques-uns des projets qui n'ont pu être financés par le biais de la Procédure d'appel global visant le Timor oriental semble d'ailleurs donner raison aux donateurs. Certains paraissent sans rapport avec les besoins humanitaires et les efforts requis d'urgence et relever plutôt des compétences et du mandat d'autres institutions, quand ils ne sont pas tout bonnement irréalistes en situation de crise<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> Voir note 62 ci-dessus, tableau II.

<sup>65</sup> L'étude externe de la Procédure d'appel global (voir ci-dessus, note 51) montre que les donateurs, lorsqu'il leur est demandé d'expliquer leurs décisions, signalent la médiocrité de certains des projets proposés. D'après certains, le manque d'indications détaillées quant aux coûts serait une autre des faiblesses que révèle la Procédure relative au Timor oriental (voir ci-dessus, note 53).

<sup>66</sup> Entre 1994 et 2001, des organismes comme la FAO, le PNUD et l'OMS ont reçu respectivement 21, 23 et 26 % des ressources qu'ils demandaient, alors que les chiffres pour le HCR, le PAM et l'UNICEF étaient respectivement de 88, 85 et 59 % (voir plus haut, note 51, annexe 9: tableau des sommes demandées et reçues dans le cadre de procédures d'appel global par les sept principaux organismes des Nations Unies, 1994-2001).

<sup>67</sup> Citons comme exemples de projets non financés celui de la FAO pour la distribution de semences potagères (la plupart des besoins en nourriture et en semences étaient déjà satisfaits par le PAM et les ONG), ou projet destiné à faciliter le retour et la

63. Le fait qu'il n'existe pas de fonds d'urgence qui permettraient à ces organismes d'assurer une présence immédiate et de lancer sur le terrain certains projets urgents relevant de leur compétence et leur permettant d'apporter une valeur ajoutée (dont il serait ensuite tenu compte dans les procédures d'appel global) aggrave la méfiance à laquelle ils se heurtent et fait qu'il leur est ensuite plus difficile de mobiliser des ressources. Il n'y a rien de surprenant à ce que les organismes des Nations Unies dont les requêtes ont le plus de succès, notamment le HCR et le PAM (à un degré moindre, l'UNICEF), soient aussi ceux qui sont le moins tributaires des procédures d'appel global pour financer leurs activités. Du reste, l'UNICEF (comme le HCR et, à un moindre degré, le PAM) fait régulièrement appel au Fonds central auto-renouvelable d'urgence, ce qui lui permet, en cas de crise, d'être rapidement présent sur le terrain et de mettre en route certains de ses projets, ce qui renforce sa réputation auprès des acteurs et des donateurs humanitaires (le Fonds auto-renouvelable, avec sa capacité de financement de 50 millions de dollars É.-U., ne peut toutefois subvenir qu'à une partie des besoins d'urgence des organismes du système des Nations Unies)<sup>68</sup>.

64. Certaines des mesures décrites dans le rapport du Secrétaire général sur le «Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'Organisation des Nations Unies»<sup>69</sup>, parmi lesquelles le système de suivi financier mis en place en 2001<sup>70</sup>, seraient certes utiles pour contrôler l'exécution des procédures d'appel global mais les constatations faites plus haut donnent à penser que c'est en axant résolument l'effort sur les lacunes sectorielles de la Procédure d'appel global qu'on parviendra à réformer et à renforcer les mécanismes institutionnels de réaction aux situations d'urgence auxquelles sont confrontés les organismes, fonds

réinstallation de familles de cultivateurs et visant à apporter une aide d'urgence au secteur de la pêche artisanale; un projet de l'OMS en vue d'une prise en charge intégrée des maladies de l'enfance; un projet du PNUD pour soutenir la gouvernance et renforcer les capacités sectorielles; enfin, un projet d'enseignement et de formation professionnelle intégraux de l'OIT. Voir ci-dessus, notes 45 et 62, tableau III.

<sup>68</sup> Le Fonds central auto-renouvelable d'urgence est un mécanisme de financement créé en vertu de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1991, pour faciliter les interventions rapides en cas d'urgence; les organismes qui lui empruntent de l'argent doivent rembourser la somme reçue dans un délai qui ne peut dépasser un an. Depuis 1992, le FCAU a consenti 51 prêts, pour un montant total de 127,7 millions de dollars É.-U. Quatre-vingt pour cent de ce montant sont allés à l'UNICEF, au HCR et au PAM. Voir plus haut, note 37.

<sup>69</sup> Voir plus haut, note 1.

<sup>70</sup> Ibid., par. 75.

et programmes des Nations Unies; c'est ce qui a déjà été recommandé (par. 43). Les États Membres devraient soutenir ce genre d'efforts, y compris en investissant dans des fonds autorenewables d'urgence créés par les divers organismes, de façon à garantir une réaction rapide et convaincante du système des Nations Unies en cas de crise. **(Recommandation 6)**

## A.2 La phase posturgence<sup>71</sup>

65. Les représentants des organismes, fonds et programmes qui ont été interrogés nous ont tous affirmé que la coordination entre eux avait été exemplaire. La plupart ont souligné que cela avait été facilité par la bonne coordination qu'avait assurée le BCAH pendant la phase d'urgence, coordination qui avait été cimentée par d'autres facteurs, y compris par les qualités de chef du Coordonnateur résident des Nations Unies, et par les difficultés et épreuves auxquelles tous les intéressés s'étaient heurtés au début et qui les avaient amenés à s'entraider.

66. La coordination s'est organisée très rapidement à Dili, avec la création d'une équipe de pays peu après la reprise des opérations des Nations Unies par l'ATNUTO, en décembre 1999. Les responsables des différents organismes (dont le représentant de la Banque mondiale) ont tenu des réunions hebdomadaires et des groupes spécialisés ont été constitués. Le bureau du Coordonnateur résident était le principal point de convergence pour assurer contacts et communications entre les organismes et le Représentant spécial du Secrétaire général, auquel par ailleurs chacun pouvait avoir directement accès en cas de besoin. Le Coordonnateur résident représentait également les organismes du système lors des conférences de donateurs. Tous les organismes des Nations Unies présents sur le terrain avaient accepté dès le début que tout projet ou proposition soit d'abord examiné par l'ATNUTO.

67. Au début, la coopération et la coordination ont surtout porté sur des questions d'ordre pratique. Tous les organismes du système (à l'exception du HCR) étaient logés dans un même bâtiment, la *United Nations Agency House*. C'était là un facteur supplémentaire de cohésion, qui facilitait la coopération. Aucun accord n'a été officiellement conclu pour l'utilisation des services communs, mais le PNUD a offert contre paiement différé certains de ses services à plusieurs organismes, par exemple

<sup>71</sup> Comme indiqué au paragraphe 5 de l'introduction, le présent rapport est consacré à l'examen des activités et des mécanismes du système des Nations Unies qui sont entrés en jeu aux différents stades de la crise du Timor oriental et ont influé sur la coordination et l'efficacité des organismes participants. Il n'y est donc pas question des aspects programmatiques ou techniques de cette coordination.

pour l'entretien des locaux, l'information et la sécurité. Plusieurs organismes faiblement représentés, tels que l'OIT, la FAO et le FNUAP, ont fait appel aux services administratifs du PNUD.

68. La coopération s'est ensuite étendue aux questions de fond, avec la préparation du bilan commun de pays, qui a contribué à rapprocher les représentants des divers organismes autour de certains problèmes concrets. Le travail a commencé en mai 2000 et le document a été distribué au mois de novembre suivant<sup>72</sup>; le cadre général en avait été établi et approuvé par l'ATNUTO. Le bilan commun devait servir de point de départ au dialogue nécessaire sur le développement du Timor oriental et de première étape indispensable dans un processus continu; il ne visait pas à être un document exhaustif, fruit d'un long processus détaillé. Il s'inspirait en grande partie des données et analyses contenues dans le rapport publié par la Mission commune d'évaluation coordonnée par la Banque mondiale<sup>73</sup>. Le bilan commun de pays est aussi à l'origine du premier Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement du Timor oriental<sup>74</sup>, qui a été publié au début de 2002. Vu les circonstances dans lesquelles se fait le développement du Timor oriental, un examen systématique de ce plan est prévu chaque année.

## Leçons à tirer de l'expérience

69. L'évaluation que les représentants des organismes des Nations Unies au Timor oriental ont pu faire de la coordination interinstitutions pendant la phase posturgence, ainsi que de l'utilisation des mécanismes du système des Nations Unies pour assurer cette coordination, soulève certaines questions

<sup>72</sup> L'équipe de pays qui a participé à ce bilan commun comprenait des représentants des organismes suivants: PNUD, UNICEF, PAM, FNUAP, HCR, UNOPS, OMS, FAO et OIT. Les consultations avec les autorités locales ne pouvant pas être conduites de la même manière que dans d'autres pays, des efforts ont été faits pour susciter la participation des dirigeants locaux. Pour plus de détails à ce sujet, voir «Common Country Assessment for East Timor "Building Blocks for a Nation"», Timor oriental, novembre 2000.

<sup>73</sup> La mission commune d'évaluation, coordonnée par la Banque mondiale et approuvée le 29 septembre 1999 par une réunion de donateurs, d'organismes des Nations Unies et de représentants du Timor oriental, a été déployée le 29 octobre 1999. Elle avait pour tâche de définir les priorités immédiates de la reconstruction et d'estimer les besoins en ressources financières extérieures. Son rapport a été publié en novembre, quelques semaines seulement après le lancement, le 27 octobre 1999, de la Procédure d'appel global pour le Timor oriental.

<sup>74</sup> L'UNDAF/Timor oriental couvre cependant la période 2003-2005, le mois de janvier 2003 ayant été choisi comme point de départ pour garantir la synchronisation avec le Plan national de développement du Timor oriental. Pour plus de détails, voir East Timor: UNDAF (2003-2005).

intéressantes, qui se rapportent aussi à l'efficacité des réactions du système des Nations Unies. L'une de ces questions a trait au passage de la phase de secours à celle du développement. Il est indiscutable, et l'expérience du Timor oriental le confirme, qu'une coordination solide et bien gérée pendant la phase d'urgence prépare et facilite la coordination dans la phase suivante. L'expérience du Timor oriental révèle aussi, cependant, l'absence d'un cadre qui permette de gérer immédiatement le passage de la phase d'urgence humanitaire à celle d'un développement soutenu. Au Timor oriental, cette lacune a été comblée jusqu'à un certain point grâce à une coordination des ressources fournies par la Banque mondiale pour financer l'effort de reconstruction et de relèvement, qui s'est faite en consultation avec l'ATNUTO et au moyen de plusieurs conférences de donateurs<sup>75</sup>; mais, comme on le verra plus loin (par. 100 à 103), les organismes des Nations Unies n'en ont guère profité et leurs activités pendant cette période en ont pâti.

70. Le PNUD, qui a joué un rôle si important et apprécié dans la préparation du bilan commun de pays, n'a pu, faute de moyens, en faire autant pour doter les organismes des Nations Unies d'un cadre qui leur aurait permis d'organiser leurs services et de les dispenser dès l'entrée dans la phase post-urgence. Cela a réduit l'efficacité et la contribution de plusieurs de ces organismes à ce moment-là. Il semblerait donc utile que le PNUD redouble d'efforts dans ce domaine particulier, tout en renforçant les moyens internes dont il dispose pour réagir aux situations d'urgence. Le PNUD et le BCAH pourraient étudier à cet égard les possibilités de conclure des arrangements et de créer des mécanismes communs de nature à faciliter le passage du stade des secours à celui du développement tout en garantissant un rôle de pointe au système des Nations Unies pendant cette période et jusqu'à ce que les autres outils du développement (bilan commun de pays et Plan-cadre) puissent entrer pleinement en action. **(Recommandation 7)**

71. Il convient de souligner ici que ces arrangements ou mécanismes devraient servir à la planification et à la coordination plutôt qu'à la collecte de fonds qui, dans ce cas, y compris pour les activités des organismes des Nations Unies, pourrait continuer à se faire par d'autres moyens – efforts de mobilisation déployés par chaque organisme (et dont le succès dépend, entre autres, de la crédibilité et des moyens de chacun), fonds d'affection spéciale alimentés par des donateurs ou

<sup>75</sup> Entre la mi-décembre 1999 et l'indépendance du Timor oriental, le 20 mai 2002, six conférences de donateurs ont eu lieu, dont la dernière à Dili, juste avant la déclaration d'indépendance.

arrangements bilatéraux conclus par l'intermédiaire du gouvernement intéressé<sup>76</sup>.

72. Une autre question relative à la période de transition se pose: c'est l'aptitude des mécanismes de coordination pour le développement du système des Nations Unies à tenir compte de l'impact de la crise qui frappe un pays ou une région. Même dans un cas aussi difficile que celui du Timor oriental, vu l'importance des dégâts matériels, l'absence de structures de gouvernance ou l'effondrement de celles qui existaient et le manque de données de base fiables, l'équipe de pays des Nations Unies a réussi à entreprendre un bilan commun de pays pour analyser la situation avant et après la crise. Par la suite, le Plan-cadre pour le Timor oriental a comporté une clause de réexamen annuel. Voilà qui montre que le bilan commun de pays et le plan-cadre pour l'aide au développement peuvent et doivent être des processus plus souples et plus dynamiques, de sorte que les évaluations qui en résultent tiennent compte aussitôt que possible de l'effet des crises et que les organismes des Nations Unies soient encouragés à ajuster en conséquence leurs programmes et leurs activités de développement dans le pays visé. Cela permettrait d'abrèger la phase de transition et d'améliorer l'efficacité des procédures d'appel global concernant les pays qui se trouvent au stade du passage entre secours et développement. Un récent rapport du Secrétaire général<sup>77</sup>, où il est fait état de la médiocrité de l'accueil réservé en général aux procédures d'appel global, montre que cette ligne de conduite s'impose. **(Recommandation 8)**

73. Dans le cas du Timor oriental, l'efficacité soutenue de la coordination entre les organismes des Nations Unies, malgré l'absence d'un cadre général d'action pour assurer la transition, souligne une fois de plus l'importance d'une direction éclairée et la nécessité, pour le système des Nations Unies, de continuer à investir dans la préparation et la

<sup>76</sup> Le PNUD a proposé en 1996 de créer une procédure d'appel interinstitutions élargie qui aurait été un mécanisme-relais pour financer les secours et les premiers besoins en matière de développement, mais cette proposition a été rejetée par la suite (op. cit., voir note 51, annexe 2).

<sup>77</sup> Op. cit., voir note 1 ci-dessus, par. 69 et 84 r). Les appels globaux pour les pays qui passent de la phase de secours à celle du développement sont ceux qui recueillent le moins de contributions. La principale raison invoquée pour expliquer ce phénomène est le «cloisonnement» des différentes sources de financement, la plupart des donateurs établissant de très nettes distinctions entre le financement des secours et le financement du développement. Le Secrétaire général a, pour sa part, invité les États Membres à encourager l'Organisation des Nations Unies à renforcer les instruments de planification, dont elle dispose, notamment le Bilan commun de pays, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et la Procédure d'appel global, afin de tenir mieux compte de la gestion des risques.

formation de cadres supérieurs qui soient à même de faire face aux difficiles tâches de coordination qui les attendent dans le système.

74. Enfin, la coordination interinstitutions, si elle paraît avoir été satisfaisante sur le terrain, semble avoir laissé à désirer au siège des différents organismes. Un groupe de travail interinstitutions, présidé par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et auquel ont participé des représentants du Département des affaires politiques, du PNUD et de la Banque mondiale, avait bien été créé à New York; mais, les autres institutions du système n'ayant le moyen de participer à ses travaux que par l'intermédiaire du PNUD, l'Administrateur du Programme avait pratiquement servi à New York, y compris devant le Conseil de sécurité, de porte-parole à tous les organismes et programmes. De l'avis de certains, ce groupe de travail était peu au courant de ce qui se passait sur le terrain et s'était employé à établir les rapports que le Secrétaire général devait présenter au Conseil de sécurité plutôt qu'à établir des directives coordonnées pour guider l'action sur le terrain. La plupart des personnes interrogées ont cependant estimé que les dysfonctionnements constatés au niveau de la coordination au Siège pourraient être atténués grâce à l'Équipe spéciale intégrée pour les missions dont la création avait été recommandée par le Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies (voir plus loin, par. 80).

#### **B. Coopération et coordination entre les organismes des Nations Unies et l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO)**

75. En créant l'ATNUTO, le Conseil de sécurité avait reconnu que cette administration aurait besoin, pour s'acquitter des fonctions qui lui étaient confiées, de faire appel aux compétences techniques et aux capacités des États Membres, des organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales. Il avait aussi encouragé les États Membres et les institutions et organisations internationales à fournir du personnel, du matériel et d'autres ressources à l'ATNUTO – comme l'avait demandé le Secrétaire général – notamment pour la mise en place d'institutions et de moyens d'action de base, et il avait souligné que la coordination de ces activités devait être aussi étroite que possible.

76. Si la satisfaction paraît générale quant à la qualité de la coopération et de la coordination interinstitutions au Timor oriental, le jugement porté sur la coopération et les rapports avec l'ATNUTO varie selon les organismes, notamment à propos des points mis en lumière par le Conseil de sécurité.

En général, les organismes, tels que le HCR, l'UNICEF, le PNUD et l'OMS, qui se sont plutôt félicités des liens de collaboration qu'ils avaient eus avec l'ATNUTO, entretenaient de bonnes relations avec les principaux responsables de l'Administration provisoire et pouvaient aisément les rencontrer. Ces bonnes relations et ces facilités d'accès étaient cependant attribuées, soit à la personnalité et à l'expérience du Représentant spécial du Secrétaire général qui connaissait bien le système des Nations Unies (HCR et PNUD), soit au fait que certains des hauts fonctionnaires et principaux responsables de l'ATNUTO étaient détachés par leur institution mère (UNICEF et OMS). Mais d'autres organismes, qui n'ont pas eu d'emblée ces avantages, ont qualifié leurs relations et la coopération avec l'ATNUTO de difficiles et marquées par le manque de consultations (FAO et OIT).

77. Quoi qu'il en soit, la coopération et l'interaction entre l'ATNUTO et les organismes des Nations Unies ont souffert dans tous les cas d'une planification et d'un mode de sélection du personnel médiocres. Certains organismes ont réussi à vaincre ces difficultés sur le terrain grâce à divers facteurs, notamment d'ordre personnel, mais d'autres n'ont pas pu les surmonter.

#### **Planification de l'ATNUTO**

78. Les personnes interrogées sont d'accord pour dire que la planification de l'ATNUTO s'est faite avec beaucoup de retard par rapport aux événements et qu'en fait il n'y a pas eu de planification préalable à proprement parler. La cause en est manifestement que le transfert des responsabilités du Département des affaires politiques, principal responsable de la MINUTO, au Département des opérations de maintien de la paix, qui a joué le même rôle pour l'ATNUTO, a été assuré difficilement. Le Groupe de travail créé ultérieurement à cette fin péchait par manque de précision et s'est peut-être trop hâté de faire ce qui lui était demandé. Sauf pour le BCAH au Siège, le travail de planification a été apparemment réalisé sans qu'y participent les autres organismes des Nations Unies et même certains services compétents du Siège.

79. Par exemple, la Division des politiques sociales et du développement social du Département des affaires économiques et sociales (DAES) a collaboré à la planification et à l'organisation en ce qui concerne les secteurs sociaux, mais la Division de l'administration publique n'y a pas été associée, bien que le mandat de l'ATNUTO portât principalement sur la gouvernance. L'expérience et les connaissances de certains organismes arrivés les premiers au Timor oriental et spécialisés dans l'humanitaire et les secours d'urgence, tel le HCR,

n'ont pas été prises en compte au stade de la planification, notamment pour la composante humanitaire de l'ATNUTO, et les représentants de ces organismes à New York n'ont pas été d'entrée invités à faire partie du Groupe de travail (si le passage d'une phase à l'autre de l'opération a été par la suite déroutant et difficile, c'est en partie à cause du manque de planification, de l'absence de consultations avec les partenaires de l'humanitaire et du manque d'expérience de l'ATNUTO dans ce secteur capital)<sup>78</sup>.

### Leçons à tirer de l'expérience

80. Le Secrétaire général a récemment affirmé la nécessité de mieux définir la politique du principal département responsable. De cette définition découlent les relations entre le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix; dans le cas qui nous occupe, la prééminence du second en matière de planification et de gestion de toutes les opérations de paix et de sécurité sur le terrain, y compris de celles où la majorité du personnel est composée de civils, a été confirmé<sup>79</sup>. Les responsables du Siège ont signalé par ailleurs que l'opération confiée à l'ATNUTO avait eu lieu avant la publication du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies<sup>80</sup> et que la plupart des défauts de planification soulignés plus haut devraient être pris en compte dans le cadre de la cellule de mission intégrée (IMTF), dont le Groupe d'étude a recommandé la création<sup>81</sup>. Le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix a récemment fait remarquer que la mission des Nations Unies en Afghanistan, première opération lancée depuis la publication du rapport du Groupe d'étude, avait été conçue de façon différente grâce à la concrétisation du principe de cellule spéciale intégrée, et que l'on s'était en outre efforcé de parvenir à une intégration véritable en regroupant dans une même composante toutes les activités de secours, de relèvement et de reconstruction des Nations Unies<sup>82</sup>.

<sup>78</sup> Pour plus de détails sur la phase de transition BCAAH-ATNUTO/HAER, op. cit., voir note 38, chap. 4.

<sup>79</sup> Voir le rapport A/57/387 du Secrétaire général, du 9 septembre 2002, intitulé «Renforcer l'ONU: Un programme pour aller plus loin dans le changement», par. 126.

<sup>80</sup> A/55/305-S/2000/809, 21 août 2000.

<sup>81</sup> Ibid., par. 217.

<sup>82</sup> Déclaration du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix faite à la quatrième Commission (Questions politiques spéciales et décolonisation), lors de la cinquante-septième session de l'Assemblée générale (18 octobre 2002).

81. Cela étant, les Inspecteurs, se fondant sur l'examen interne auquel aurait procédé le Département des affaires politiques, pensent qu'il serait fort utile que le Groupe des pratiques optimales de maintien de la paix, qui relève du Département des opérations de maintien de la paix, fasse une étude de la mission en Afghanistan axée tout particulièrement sur les nouvelles méthodes et les nouveaux mécanismes utilisés en la circonstance<sup>83</sup> et visant à déterminer dans quelle mesure les contributions des organismes, fonds et programmes des Nations Unies et de divers départements du Secrétariat des Nations Unies ont été intégrées dès le début à la conception et à la planification de la mission grâce au recours à ces nouvelles méthodes et à ces nouveaux mécanismes. (**Recommandation 9**)

### Recrutement du personnel de l'ATNUTO

82. Les personnes interrogées en vue de l'établissement du présent rapport sont généralement d'accord pour penser que le recrutement a été en grande partie mal fait et peu efficace. Le Département des opérations de maintien de la paix n'était pas préparé pour recruter un aussi grand nombre de civils diversement spécialisés; les besoins en personnel n'étaient pas toujours bien précisés, les tableaux d'effectifs laissaient à désirer et l'ensemble de l'opération – définition des priorités, sélection et administration – a été médiocrement géré. De plus, le Département était peu familiarisé avec la dynamique et les besoins de l'opération sous divers aspects (action humanitaire, développement, passage d'une phase à l'autre). Il en est résulté, surtout au début, moment particulièrement critique, que sont arrivés sur le terrain des généralistes dont l'expérience, les connaissances et les compétences correspondaient rarement à ce qu'il fallait, ce qui a, par ricochet, empêché l'ATNUTO de remplir comme il le fallait son mandat, notamment dans le domaine de la gouvernance et de l'administration publique (l'action humanitaire a pâti elle aussi de cela, comme on l'a vu au paragraphe 79).

83. Un rapport d'audit du Résident portant sur les activités de l'ATNUTO de décembre 1999 à décembre 2001 a d'ailleurs mis en lumière les faiblesses de planification et d'exécution des projets d'infrastructure, des projets dont l'effet devait être immédiat et des programmes d'information. La médiocre et tardive réalisation des projets de remise en état de l'infrastructure s'expliquait principalement par l'insuffisance de la planification et le

<sup>83</sup> Le Secrétaire général adjoint a signalé également l'innovation que représentait la désignation de pays chefs de file pour l'action de la mission en Afghanistan concernant les forces armées, la police, la réforme judiciaire et la lutte contre la drogue.

manque de personnel expérimenté<sup>84</sup>. Grâce aux pouvoirs délégués à l'ATNUTO en novembre 2000 de recruter le personnel nécessaire, le recrutement a pu être accéléré, mais la mission ne disposait pas du personnel qualifié (et notamment de spécialistes du recrutement) pour tirer le meilleur profit de l'autorité qui lui avait été conférée et elle a de ce fait continué à recruter des gens de qualité douteuse<sup>85</sup>.

84. La mauvaise gestion du processus de recrutement n'a pas seulement nui à l'ATNUTO dans l'exécution de son mandat; elle a aussi influé sur les relations de l'Administration provisoire avec les organismes des Nations Unies et, par conséquent, sur l'efficacité de la contribution que ceux-ci ont pu apporter à l'effort de renforcement des institutions et des capacités que le Conseil de sécurité avait demandé d'entreprendre au Timor oriental.

85. Le Secrétariat des Nations Unies avait invité les institutions spécialisées à proposer chacune, systématiquement, deux experts de rang supérieur pour la mission. L'OMS, l'OIT et la FAO ont répondu à cette invitation, mais n'ont jamais été consultées ni informées du choix opéré ou du recrutement de tel ou tel de leurs candidats.

86. D'après les représentants de la FAO, l'ATNUTO n'aurait recruté aucun des candidats de cette organisation. De son côté, une mission, envoyée sur le terrain, en mai 2000, par le Service des opérations spéciales de secours (FAO/TCOR) a noté que, alors que le début de la crise avait été marqué par une collaboration étroite entre les institutions des Nations Unies et les autres acteurs présents sur le terrain, cette collaboration s'était apparemment dégradée sous l'ATNUTO. Les effectifs du Département de l'agriculture étaient au départ constitués (ils devaient être étoffés par la suite) d'une trentaine d'administrateurs choisis par le Secrétariat des Nations Unies à New York sur une liste de candidats qu'auraient proposés les États Membres, mais en l'absence de tout plan général et des principes directeurs indispensables à la constitution d'un ministère technique. La FAO avait offert son concours au Département de l'agriculture de l'ATNUTO, mais cette offre n'avait rien donné; seul un

spécialiste de la pêche avait été détaché du siège pour la période allant du 1<sup>er</sup> mai au 31 août 2000. La FAO estime avoir eu de ce fait très peu d'influence sur la structure institutionnelle ou sur les politiques de la mission dans le secteur agricole: sa présence sur le terrain et son action en général sont restées limitées et bornées à des opérations de secours.

87. Dans le secteur du travail et de l'emploi, le candidat recruté a été un expert de l'OIT à la retraite. L'OIT se dit frustrée par les limites imposées à sa contribution aux politiques de l'ATNUTO et à ses efforts de mise en place de structures administratives et de renforcement des capacités. D'après les représentants de l'OIT, cette organisation n'a participé à l'élaboration du Code du travail pour le Timor oriental (missions du siège et des bureaux régionaux, apport de conseils techniques à la mission) qu'au cours des premiers mois; l'exemplaire du Code qu'elle a reçu lui a été adressé par l'intermédiaire du Secrétaire timorais au travail, et cela peu de temps avant que l'ATNUTO ne promulgue ce code, le 1<sup>er</sup> mai 2002. Toujours d'après les représentants de l'OIT, l'organisation aurait aussi pu, grâce à son expérience et à ses conseils, aider l'ATNUTO à faire face aux problèmes que posaient les salaires déraisonnables qui avaient été fixés, notamment en proposant dès le début des rémunérations plus adaptées à l'économie de la main-d'œuvre au Timor oriental et dans cette partie du monde. Bien que les consultations se soient élargies avec le lancement d'un autre projet (voir par. 37 ci-dessus), les responsables de l'OIT gardent l'impression que l'ATNUTO était peu portée à la collaboration.

88. Les conclusions de l'OMS sur ses relations et sa collaboration avec l'ATNUTO sont en revanche assez positives, sans doute parce que l'expert de la santé que la mission a recruté était détaché par l'OMS et pouvait à ce titre s'appuyer sur les services spécialisés de son organisation. Cet expert était aussi chargé de diriger les projets de santé publique financés par la Banque mondiale. L'OMS a été bien placée pour profiter par la suite des possibilités de financement offertes par la Banque grâce aux excellentes relations existant entre son représentant à Dili et l'expert détaché à l'ATNUTO (même si ce financement n'a couvert qu'une petite partie des dépenses engagées par l'Organisation au Timor oriental).

89. Il faut noter cependant que, dans tous les cas, et bien qu'ils aient joué de facto le rôle de ministres dans leurs domaines respectifs – agriculture, emploi, santé –, les experts recrutés par l'ATNUTO aux

<sup>84</sup> *OIOS Audit No. AP2001/73: Resident Audit of the United Nations Transitional Administration in East Timor*, 21 février 2002.

<sup>85</sup> Le rapport d'évaluation du Résident (voir note 84 ci-dessus) disait aussi que, faute de descriptions de postes et d'enquêtes sur les antécédents des candidats, le recrutement et la classification des emplois ne reposaient pas sur une information suffisante et que l'on ne pouvait pas être sûr d'avoir recruté les meilleurs candidats.

postes de responsabilité n'avaient qu'une autorité limitée sur le recrutement du personnel. Cette tâche revenait entièrement au Département des opérations de maintien de la paix, ce qui a encore limité les possibilités qu'avaient ces experts de faire appel aux compétences des organismes respectifs des Nations Unies, surtout pendant la première phase des opérations<sup>86</sup>.

### Leçons à tirer de l'expérience

90. Les difficultés de recrutement du personnel civil pour les opérations de paix des Nations Unies, y compris les points faibles du Département des opérations de maintien de la paix à cet égard, ont été largement étudiées dans de nombreux rapports du Secrétariat et des services de contrôle interne, dont certains datent du début des années 90<sup>87</sup>. Pourtant, ce n'est que tout récemment, suite au rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies<sup>88</sup>, que des mesures ont été prises, et par le Secrétariat et par les États Membres, pour s'attaquer aux problèmes exposés dans plusieurs rapports du Secrétaire général sur la mise en œuvre des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et du Groupe d'étude<sup>89</sup>. On trouve au premier plan de ces nouvelles mesures l'élaboration d'une stratégie globale pour le recrutement du personnel civil recommandée par le Groupe. Citons aussi la modification du «Projet Galaxy» pour répondre aux besoins en personnel très divers dans les opérations de maintien de la paix, ainsi que l'établissement d'avis de vacance de postes et de descriptions génériques des emplois<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> Il convient de signaler toutefois que le recrutement du principal expert en droits de l'homme a été le fruit d'une recommandation du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, le Département des opérations de maintien de la paix ne s'occupant que des formalités administratives. Une fois désigné (encore qu'avec du retard, les capacités de réaction du HCR à une crise étant, elles aussi, limitées), cet expert a pris personnellement part au recrutement des membres de son équipe.

<sup>87</sup> Voir, par exemple, le rapport intitulé *Staffing of the United Nations peacekeeping and related missions (civilian component)* [A/48/421 du 19 octobre 1993 (JIU/REP/93/6)] et, plus récemment, le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies (op. cit., voir note 80, par. 127) et le rapport du Bureau des services de contrôle interne daté du 20 juillet 2001 (A/56/202).

<sup>88</sup> Voir ci-dessus, note 80.

<sup>89</sup> Voir les rapports du Secrétaire général A/55/502 du 20 octobre 2000 (par. 103 à 111), A/55/977 du 1<sup>er</sup> juin 2001 (par. 154 à 164) et A/56/732 du 21 décembre 2001 (par. 35).

<sup>90</sup> Voir le rapport du Secrétaire général A/56/732 du 21 décembre 2001, par. 35.

91. La stratégie proposée, conçue par une équipe interdépartementale du Secrétariat des Nations Unies, comprend cinq éléments clefs<sup>91</sup>. L'un d'entre eux est la nécessité d'élargir les sources de recrutement, y compris par voie d'accords avec des entités des Nations Unies, des organismes extérieurs et les États Membres. L'une des tâches confiées à l'équipe interdépartementale consiste à préciser le rôle et les responsabilités des départements, organismes, fonds et programmes pour les aider à bien administrer le nouveau système et à préparer et libérer rapidement leur personnel pour un déploiement rapide sur le terrain<sup>92</sup>. En août 2001, le Département des opérations de maintien de la paix a passé en revue les données sur les candidats dont le nom figure dans la base des Volontaires des Nations Unies et dans celles du PAM et du HCR, afin d'établir un répertoire des sources existantes et potentielles de recrutement et de créer un outil permettant de renforcer les capacités en réserve. De nouvelles procédures ont été mises au point avec le HCR pour rationaliser et abrégier le processus de sélection des spécialistes des droits de l'homme affectés à des missions sur le terrain<sup>93</sup>.

92. Les Inspecteurs se félicitent des mesures prises à ce jour pour remédier aux déficiences associées depuis très longtemps au recrutement du personnel civil et que les opérations de l'ATNUTO ont largement mises en lumière. Ils se félicitent en particulier des travaux en cours pour mettre au point la stratégie de recrutement et de l'importance donnée à l'élargissement des sources de recrutement de personnel civil. Cependant, ils n'ont constaté jusqu'à présent que peu de signes d'action réelle en ce sens de la part des organismes du système.

93. Dans le cas du Timor oriental, les organismes, fonds et programmes qui ont pu mettre leurs compétences au service de l'ATNUTO se sont trouvés beaucoup mieux placés pour contribuer activement à l'effort de renforcement des institutions et des capacités dans le pays. Si les méthodes de recrutement de l'ATNUTO n'ont pas permis de mettre systématiquement à profit les compétences des divers organismes, l'analyse présentée au chapitre I de ce rapport montre que c'est peut-être aussi à cause de leurs moyens limités que les organismes du système n'ont pu mobiliser au plus vite les compétences très spécialisées requises, ce qui a eu un effet négatif sur leurs activités au Timor oriental.

<sup>91</sup> A/55/977, par. 157.

<sup>92</sup> A/55/502, par. 105 g).

<sup>93</sup> A/56/732, par. 35.

94. Au vu de cette expérience, les Inspecteurs tiennent à souligner qu'il importe que les organismes des Nations Unies soient consultés et admis à participer à l'élaboration de la stratégie de recrutement, laquelle peut dégager des sources précieuses de compétences et fait partie des tâches assignées par le Secrétaire général à l'équipe interdépartementale. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies doit être mieux informé des domaines de compétence des organismes du système et des moyens dont ceux-ci disposent effectivement, afin de pouvoir mobiliser ses ressources pour répondre aux besoins

urgents qu'implique le déploiement des opérations de paix. Parallèlement, les organismes des Nations Unies doivent être mieux informés de ce que le Secrétariat espère et attend d'eux à cet égard, et passer au crible les moyens et les mécanismes dont ils disposent pour répondre à cette attente et satisfaire ces besoins dans la mesure du possible. L'équipe interdépartementale et les organismes doivent conclure des accords, de sorte que la contribution que chacun peut apporter soit dûment incorporée dans la préparation de la stratégie de recrutement. (**Recommandation 10**)

### III. MÉCANISMES DE FINANCEMENT UTILISÉS AU TIMOR ORIENTAL: L'EXPÉRIENCE DU FONDS D'AFFECTION SPÉCIALE POUR LE TIMOR ORIENTAL (FASTO)

95. Comme on l'a vu plus haut, la Procédure d'appel global pour le Timor oriental a été lancée en octobre 1999 pour faire face à des besoins qui étaient évalués à 179 660 556 dollars É.-U. pour la période allant d'octobre 1999 à juin 2000. Bien que les besoins de certaines organisations n'aient pas été entièrement satisfaits et que certains fonds n'aient pas été intégralement dégagés<sup>94</sup>, la réponse donnée à l'appel global (70 % du montant nécessaire ont été recueillis) se compare favorablement à celle que d'autres appels avaient suscitée en 1999 et auparavant<sup>95</sup>.

96. Peu après le lancement de la procédure en décembre 1999, le rapport de la mission d'évaluation conjointe coordonnée par la Banque mondiale (voir plus haut, par. 68 et note 73) a été publié et présenté à une conférence de donateurs. Celle-ci a décidé de créer deux fonds d'affectation spéciale pour gérer le gros des ressources financières attribuées au Timor oriental par les donateurs: le Fonds global pour le Timor oriental (FGTO) et le Fonds d'affectation spéciale pour le Timor oriental (FASTO), qui ont été constitués au début de l'année 2000<sup>96</sup>. Les dépenses couvertes par ces deux fonds et par les contributions versées à l'ATNUTO ont représenté près de 73 % de toutes les dépenses engagées au Timor oriental par les gouvernements et les organismes internationaux en 2000-2001 et 67 % du total des dépenses pour 2001-2002<sup>97</sup>.

97. Le Fonds global pour le Timor oriental (FGTO), géré par l'Administration transitoire, a été créé pour faire face aux dépenses de fonctionnement des principaux services de l'administration: salaires et traitements des fonctionnaires, biens et services, dépenses d'équipement (par exemple, rénovation des principales installations publiques) et projets urgents de réparation de l'infrastructure. Sur les

<sup>94</sup> Pour plus de détails sur les problèmes de paiement, notamment en ce qui concerne les ONG, op. cit., voir notes 38 et 53.

<sup>95</sup> Pour plus de données d'ordre financier concernant les appels globaux entre 1992 et 2001, op. cit., voir note 51, annexe 9.

<sup>96</sup> Il n'est pas question ici des contributions versées au titre de l'ATNUTO (voir à ce propos les rapports pertinents du Secrétaire général et du CCQAB).

<sup>97</sup> Budget 2001-2002 du Timor oriental (toutes sources prises en compte), mise à jour semestrielle effectuée par le Ministère des finances de l'Administration publique du Timor oriental. La part restante a été couverte par des fonds bilatéraux et multilatéraux. L'estimation des dépenses de l'ATNUTO ne tenait pas compte des paiements offshore.

quelque 51 millions de dollars imputés sur le FGTO en 2000 et 2001, 27 % ont servi à payer les salaires et traitements, 31 % les biens et services et 42 % à couvrir les dépenses d'équipement<sup>98</sup>. Pendant les mêmes années, le Fonds a été alimenté, à concurrence de 56 %, par les contributions de donateurs (mobilisées principalement par l'intermédiaire d'un fonds qu'administrerait le Siège de l'ONU – le Fonds d'affectation spéciale pour l'ATNUTO), les 44 % restants provenant de redevances et autres sources de revenu<sup>99</sup>.

98. La médiocrité de la planification et le manque de compétences ont certes caractérisé bien des projets financés au moyen du FGTO, mais ce n'est là qu'un aspect d'un problème plus général et plus complexe: la capacité du Siège et de la mission sur le terrain de trouver et de recruter le personnel civil compétent nécessaire. Quel que soit le jugement que l'on porte sur les relations de coopération de l'ATNUTO avec les organismes, fonds et programmes des Nations Unies, il faut bien dire que, vu l'importance des ressources puisées dans le FGTO pour certains secteurs, ces organismes, fonds et programmes auraient généralement gagné à ce qu'on fasse plus systématiquement appel à leurs compétences et à leur aptitude à répondre aux besoins de l'ATNUTO. Par exemple, en 2000-2001, le FGTO a dépensé près de 10 millions de dollars dans le secteur de l'éducation, 3 millions de dollars dans celui de la santé et 1,4 million de dollars pour la réalisation de projets de logement et de développement communautaire<sup>100</sup>. Il faut espérer que les recommandations faites dans le présent rapport pour améliorer le processus de recrutement du personnel civil et renforcer les capacités de réagir aux situations d'urgence des organismes, fonds et programmes amèneront à instaurer une collaboration plus systématique et plus solide entre ceux-ci et le Siège dans les opérations de paix complexes qui auront lieu à l'avenir.

#### **Le Fonds d'affectation spéciale pour le Timor oriental (FASTO)**

99. Le FASTO, créé par le Conseil des gouverneurs de la Banque mondiale à la suite de la réunion de donateurs de décembre 1999, avait pour

<sup>98</sup> Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental, Rapport financier annuel et comptes pour les années 2000 et 2001.

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Ibid.

but l'octroi de prêts pour les activités de reconstruction et de développement du Timor oriental que préparaient et supervisaient la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement (BASD). En vertu d'un accord conclu entre ces deux institutions, la BASD administrait les projets financés par le FASTO dans divers secteurs – routes, ports, services d'adduction d'eau, télécommunications, énergie et microfinancement – tandis que la Banque mondiale se chargeait des projets intéressant la santé publique, l'éducation, l'agriculture, le développement du secteur privé et le renforcement des capacités économiques. À la fin de l'année 2001, le FASTO avait déjà financé des programmes dans six secteurs (développement communautaire, santé, éducation, agriculture, infrastructure, distribution d'eau et assainissement), et cinq projets moins ambitieux (inventaire des ressources humaines, emploi à Dili, petites entreprises, microfinancement et renforcement des capacités économiques)<sup>101</sup>. Le 30 avril 2002, les avoirs du FASTO s'élevaient à 164,6 millions de dollars É.-U. et les engagements du Fonds à 149 millions de dollars<sup>102</sup>.

#### **Le FASTO et les organismes, fonds et programmes des Nations Unies**

100. Tout en reconnaissant l'importance de la contribution apportée par le Fonds à la reconstruction et au développement du Timor oriental, les représentants des organismes, fonds et programmes ont manifesté un mécontentement général à l'endroit de ce mécanisme de financement et plus particulièrement de son administration par la Banque mondiale. Ce point mérite qu'on s'y attarde ici. Les représentants des organismes, fonds et programmes consultés par les Inspecteurs se sont dits souvent déçus par le fait que presque aucun d'entre eux n'avait bénéficié des ressources du FASTO; aussi leur avait-il été impossible de contribuer plus efficacement à l'effort de reconstruction et de développement du Timor oriental. D'après eux encore, du fait que le Fonds drainait la plus grande partie des donations au bénéfice d'activités de reconstruction et de développement, les institutions avaient d'autant plus de difficultés à se procurer ailleurs les ressources financières qu'il leur fallait.

101. De l'avis général, la Banque mondiale n'a pas cherché à utiliser les compétences techniques des organismes des Nations Unies pour exécuter les projets financés par le FASTO, préférant se procurer

en dehors du système, au prix fixé par elle, les services nécessaires, même lorsque les institutions des Nations Unies avaient participé à la conception des projets. Les organismes des Nations Unies se sont aussi heurtés aux procédures de la Banque, qui leur ont paru lourdes et par trop bureaucratiques, même au niveau du suivi et de la présentation des rapports, et ils ont trouvé peu satisfaisants les arrangements qui leur étaient imposés pour l'exécution des projets. Certaines des personnes interrogées se sont plaintes des directives du FASTO qui étaient rédigées de façon à rendre difficile le financement des projets.

102. Ainsi, le **HCR** n'a jamais réussi, malgré plusieurs tentatives de son représentant, à obtenir du FASTO les crédits qui lui étaient nécessaires pour exécuter son programme de réhabilitation d'urgence de logements, celui-ci ne répondant pas, d'après le représentant de la Banque mondiale, aux critères imposés pour bénéficier du financement du Fonds. Le HCR avait offert, sans succès, d'œuvrer à la réinsertion des personnes déplacées en élaborant un projet d'autonomisation communautaire pour lequel il demandait le financement du Fonds (21,5 millions de dollars É.-U. sur deux ans et demi, dont 7 millions de dollars à titre de versement initial et 8,5 millions de dollars dans un second temps)<sup>103</sup>. L'**UNICEF** a dû entièrement compter sur ses propres efforts pour financer ses projets, alors que la plupart des secteurs dont ils relevaient – enseignement, distribution d'eau et assainissement – faisaient l'objet de nombreux autres projets financés par le FASTO. D'ailleurs, certains projets du Fonds, comme la remise d'urgence en état des écoles (subvention accordée: 13,9 millions de dollars)<sup>104</sup>, ont dû être réalisés en étroite coopération avec l'**UNICEF**, qui s'est chargé de remplacer les toitures des écoles primaires. Quant au **PNUD**, chargé d'exécuter un projet (achevé en décembre 2000) de création d'emplois communautaires à Dili, chiffré à 499 000 dollars É.-U., il a estimé que les procédures et arrangements que la Banque lui imposait en l'occurrence étaient si négatifs qu'il préférerait ne plus entreprendre d'autres projets financés par elle au Timor oriental.

103. En mai 2000, la **FAO** avait envoyé une mission au Timor oriental – essentiellement en réponse à une invitation de l'équipe de la Banque mondiale chargée du programme de relèvement de l'agriculture (ARP) – pour mettre sur pied une proposition technique en vue de la remise en état des avoirs productifs prioritaires, l'un des volets du

<sup>101</sup> Fonds d'affectation spéciale pour le Timor oriental (*Report of the Trustee*) (Réunion du Conseil des donateurs au FASTO, Oslo, 13 décembre 2001).

<sup>102</sup> Fonds d'affectation spéciale pour le Timor oriental (*Update*) n° 17, Banque mondiale, 30 avril 2002.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Ibid.

programme. La proposition prête, elle fut présentée; mais, au terme de discussions avec la Banque mondiale et le Département de l'agriculture de l'ATNUTO, la FAO apprit qu'on lui demandait non pas d'apporter l'assistance technique qu'elle escomptait, mais seulement d'envoyer deux consultants. Elle se retira alors de l'opération, non sans laisser à l'ATNUTO et à la Banque mondiale une proposition technique très détaillée pour la planification de la composante «remise en état» (la subvention accordée pour la réalisation de tout le programme se chiffre à 20,7 millions de dollars É.-U., échelonnés sur trois ans)<sup>105</sup>. L'OIT a exprimé le regret que les projets financés par le FASTO ne fassent pas assez de place à la création d'emplois. Elle est pourtant intervenue à plusieurs reprises à ce sujet, notamment auprès de la BASD, à propos d'un projet de 29,8 millions de dollars É.-U. relatif à la reconstruction d'urgence de l'infrastructure (financé au moyen d'une subvention du FASTO). D'après des responsables de l'OIT, 15 % seulement des dépenses d'investissement sont allés à la création d'emplois, et les méthodes conventionnelles adoptées pour reconstruire l'infrastructure et en assurer le fonctionnement et l'entretien ne créent guère de possibilités d'emploi pour la population locale malgré l'importance des sommes investies dans le secteur. Enfin, l'OMS a dû puiser dans ses propres ressources et lancer ses propres activités de mobilisation pour financer ses projets. Le Fonds n'en a approuvé aucun pour 2000-2001 et n'a donné son aval, pour 2002-2003, qu'à l'un d'entre eux, qui s'est vu attribuer 84 000 dollars É.-U., alors qu'il en faut 541 000 pour le réaliser. Cette contribution semble bien maigre, au vu du coût des activités de l'OMS pour cette période, qui est estimé à 4,2 millions de dollars É.-U.<sup>106</sup>, et des 25,3 millions de dollars É.-U. alloués par le FASTO au Programme de modernisation et de développement du secteur de la santé<sup>107</sup>.

### Réactions de la Banque mondiale

104. Tout autre a été le point de vue des responsables de la Banque mondiale, au siège et sur le terrain, concernant la participation, ou plutôt la non-participation, des organismes, fonds et

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> Documents soumis par l'OMS, Bureau du Timor oriental (Dili) pendant la Conférence de donateurs pour le Timor oriental (Oslo, décembre 2001) et relatifs à la contribution de l'OMS au développement du secteur de la santé au Timor oriental, travaux achevés (2000-2001) et projets envisagés (2002-2003).

<sup>107</sup> Op. cit., voir note 102 ci-dessus.

programmes des Nations Unies à la réalisation des projets financés par le FASTO. D'après le représentant de la Banque sur le terrain, les organismes des Nations Unies mettaient trop de temps pour répondre aux offres ou imposaient des frais d'administration excessifs. Pour les responsables du siège, il y avait entre la Banque, d'une part, et, de l'autre, les institutions, fonds et programmes des Nations Unies, un manque de compréhension évident quant aux méthodes et obligations des uns et des autres, surtout pour ce qui était de l'exécution des projets. C'est à cela qu'il fallait attribuer les «relations tendues» entre les parties au Timor oriental; il semblait que l'équipe de la Banque en Afghanistan rencontre parfois les mêmes problèmes, car elle avait demandé au siège des renseignements, précisément sur ce point, à propos de l'expérience de l'équipe du Timor oriental.

105. S'agissant du processus qui avait amené à désigner la Banque mondiale comme administrateur du FASTO, un des hauts responsables de l'institution a affirmé que celle-ci avait souhaité au départ associer le PNUD à la création du Fonds et à son fonctionnement, mais que le PNUD avait été lent à réagir et s'était fait prier, apparemment pour des raisons de capacités et pour des motifs d'ordre politique en rapport avec des considérations d'ordre régional (facteurs largement confirmés dans le présent rapport). Toujours d'après ce responsable, on aurait pu envisager alors de conférer un rôle au PNUD dans le décaissement des fonds; par exemple, la Banque mondiale aurait pu assurer la direction technique du FASTO (collecte des dons et surveillance générale des débours), tout en déléguant au PNUD, du moins en partie, le soin d'affecter les ressources à des activités précises de reconstruction et de développement.

### Leçons à tirer de l'expérience

106. Il ressort des vues exprimées plus haut que les responsables de la Banque et des organismes des Nations Unies ont une vision très différente du rôle, du mode de fonctionnement et des moyens des parties en présence. Il en est résulté que les organismes, fonds et programmes des Nations Unies n'ont pas pu accomplir ce qu'ils espéraient au Timor oriental et que la Banque mondiale a été privée des compétences techniques qu'aurait pu lui apporter le système des Nations Unies pour tirer le meilleur parti possible des ressources du Fonds d'affectation spéciale et optimiser ses projets, notamment grâce à une meilleure intégration de ceux-ci avec les activités menées par l'ONU dans le pays.

107. Ces différences de perception sont peut-être enracinées dans un terreau historique et culturel. Il faudra du temps pour les surmonter et cela se fera dans le cadre d'un dialogue continu entre les institutions du système des Nations Unies et celles de Bretton Woods. En tout cas, l'expérience vécue au Timor oriental met en lumière la nécessité d'améliorer et de resserrer les relations de travail des uns et des autres sur le terrain. Ce travail doit s'engager au siège de toutes les institutions intéressées. Il exige un effort de compréhension des méthodes, difficultés et capacités de chacune en ce qui concerne l'exécution de projets. Le PNUD pourrait jouer un rôle important à cet égard, par exemple en organisant des séminaires techniques d'experts entre les représentants des organismes, fonds et programmes des Nations Unies et ceux de la Banque mondiale. Les participants y étudieraient ces questions et chercheraient comment élargir le champ des possibilités de coopération des organismes, fonds et programmes des Nations Unies à la réalisation de projets financés sur le terrain par la Banque mondiale, en tenant compte des expériences que ceux-ci avaient menées à bien ensemble<sup>108</sup>.

**(Recommandation 11)**

108. Le PNUD devrait aussi engager des consultations avec la Banque mondiale pour définir les dispositions à adopter dans les situations de crise où la Banque décide d'intervenir, que ce soit par le biais d'un mécanisme comme celui du FASTO ou au moyen d'autres grands fonds d'affectation spéciale, afin de ménager au PNUD un rôle dans l'affectation des ressources dégagées pour financer des activités de reconstruction et de développement spécifiques, notamment dans les secteurs où il serait souhaitable de rechercher les compétences techniques des organismes, fonds et programmes des Nations Unies.

**(Recommandation 12)**

---

<sup>108</sup> La FAO a fait remarquer qu'elle considérait comme des exemples de coopération réussie avec la Banque les activités qui lui avaient été confiées dans l'exécution de quelques opérations de secours à l'agriculture rwandaise lancées en 1994 et dans le cadre d'un vaste ensemble d'opérations de secours au Kosovo, étalées sur trois ans (18 millions de dollars É.-U.).