

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 24-26 mai 2004

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

**Point 5 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2004/5-B
13 mai 2004
ORIGINAL: ANGLAIS

TRANSITION DES SECOURS AU DÉVELOPPEMENT



Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Chef du Service de la sécurité alimentaire,
des filets de sécurité et des secours (PSPP): M. A. Jury tél.: 066513-2601

Analyste des politiques, PSPP: Mme A. Hoskins tél.: 066513-2494

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



RESUME

L'on estime que 40 pour cent des pays qui sortent de conflits rechutent. En Afrique, ce chiffre est de 60 pour cent. L'assistance peut continuer à aider les pays dans leur transition du conflit vers la paix, mais il est essentiel de mettre en oeuvre une stratégie cohérente qui ait pour effet d'unir les acteurs participants aux divers aspects du processus de transition. Les mécanismes d'élaboration d'approches coordonnées qui existent déjà ont donné des résultats mais doivent être renforcés.

Dans cet esprit, le Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG) et le Comité exécutif pour les affaires humanitaires (ECHA) ont constitué un groupe de travail conjoint sur la transition présidé par Mme Carol Bellamy, Directrice générale du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) afin de mettre au point des mesures visant à accroître l'impact de l'intervention du système des Nations Unies dans les situations de transition. Dans son rapport, le groupe de travail a identifié les domaines à propos desquels un consensus s'est dégagé et a formulé des recommandations pour l'avenir. Ce rapport a été examiné en janvier 2004, lors d'une réunion de haut niveau du Comité exécutif pour l'assistance humanitaire, du Groupe des Nations Unies pour le développement et du Comité exécutif pour la paix et la sécurité et a ensuite été communiqué au Secrétaire général. Le PAM a participé à ce processus à toutes ses étapes et souscrit aux conclusions énoncées dans le rapport. Lorsque le Conseil aura examiné les principales conclusions du rapport, il pourra orienter l'action future du PAM dans ce domaine, notamment en ce qui concerne la discussion de cette question qui doit avoir lieu au Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies en 2004.

PROJET DE DECISION*

Le Conseil prend note de la communication par le Secrétariat (WFP/EB.A/2004/5-B) du rapport final du Groupe de travail UNDG/ECHA sur la transition et encourage le PAM à continuer de participer à ce processus et de tenir le Conseil informé de son évolution.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.



INTRODUCTION

1. Le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Comité exécutif pour les affaires humanitaires ont créé un groupe de travail conjoint sur la transition comme suite à deux séries de directives énoncées dans: i) la résolution 2002/32 du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies; et ii) le Point 14 du rapport du Secrétaire général (A/57/387/2002). Aux termes de la résolution susmentionnée, le système des Nations Unies a été invité à remédier au manque de continuité, en matière de financement et de planification stratégique, entre les activités de secours et de développement dans le contexte des catastrophes naturelles et des situations d'urgence complexes et a continué de renforcer le processus d'appels communs en tant que moyen de coordination et de planification stratégique pour la fourniture de l'assistance humanitaire et la transition des secours vers le développement. Selon la deuxième de ces séries de directives, l'UNDG a été appelé à élaborer un plan d'application afin de renforcer l'efficacité de la présence de l'Organisation dans les pays en développement, plan qui devrait comporter notamment des outils intégrés de planification, de budgétisation et de mobilisation des ressources pour les pays qui sortent d'un conflit.
2. L'élan donné par le processus "Brahimi" a également aidé le groupe de travail à contribuer à la mise en oeuvre des recommandations formulées dans le "Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies" (A/55/305-S/2000/809) concernant la transition dans le contexte des missions intégrées de l'Organisation. L'apparition d'approches et de processus d'appel hybrides ou ponctuels élaborés par les équipes de pays des Nations Unies pour faire face aux différentes situations de transition méritait d'être examinée plus avant afin de promouvoir une approche plus cohérente et plus uniforme parmi les organismes des Nations Unies.
3. Le groupe a entrepris ses travaux en novembre 2002 sous la présidence de Mme Carol Bellamy, Directrice générale de l'UNICEF. Le PAM a été un membre actif du groupe de travail et a détaché un de ses hauts fonctionnaires afin de diriger l'ensemble des travaux de rédaction et de s'entretenir avec les principaux responsables des huit études de cas sélectionnées. Le Directeur exécutif a participé à la réunion de haut niveau du Comité exécutif pour la paix et la sécurité, de l'ECHA et de l'UNDG qui a été convoquée le 29 janvier 2004 pour passer en revue le rapport du groupe de travail avant qu'il ne soit communiqué au Secrétaire général.
4. Le Conseil d'administration s'est intéressé à l'oeuvre entreprise par le groupe de travail depuis sa création et le Secrétariat, à plusieurs occasions, l'a tenu informé des progrès accomplis. La question a été discutée aussi lors de la session conjointe des Conseils d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)/Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA), de l'UNICEF et du PAM, en juin 2003. À la première session ordinaire de 2004 du Conseil, le Secrétariat a fait un exposé informel sur la transition, à la suite duquel le Conseil l'a prié de lui communiquer le rapport final du groupe de travail pour examen à sa session annuelle de 2004. Le présent document résume le contenu de ce rapport et indique quelles sont les prochaines étapes des travaux du groupe. Le rapport proprement dit sera discuté par le Conseil économique et social lors d'une session extraordinaire prévue pour le 12 juillet 2004. À l'heure actuelle, le rapport n'existe encore qu'en anglais. Il sera communiqué au Conseil à sa session annuelle de 2004 et peut être consulté sur le site web de l'UNDG.



RESUME DU RAPPORT SUR LA TRANSITION

5. Le Groupe de travail UNDG/ECHA sur la transition était composé de 22 membres, dont les organismes membres de l'ECHA et du Comité exécutif pour la paix et la sécurité, le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies et le Secrétariat du Comité permanent interorganisations. La Banque mondiale, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) ont apporté un précieux concours aux efforts du Groupe de travail.
6. Les objectifs du Groupe de travail avaient été définis comme suit:
 - identifier les principaux concepts et caractéristiques à la base de la transition du conflit vers la paix et les éléments constituant la charpente de l'intervention du système des Nations Unies;
 - identifier la nature des principales "lacunes" qui existent (dans les domaines des finances, des concepts, de l'organisation ou des politiques) et qui affectent la capacité des équipes de pays des Nations Unies de faire face efficacement aux situations de transition;
 - identifier les succès obtenus et les innovations mises en oeuvre dans l'organisation de l'intervention des équipes de pays des Nations Unies en situation de transition;
 - identifier comment les processus, mécanismes et outils existants pourraient être renforcés pour faire en sorte que l'appui et les indications que le siège fournit aux équipes de pays des Nations Unies soient intégrés et cohérents;
 - proposer des mesures de nature à faciliter au moment opportun des consultations et un accord entre l'UNDG et l'ECHA au sujet des indications que le siège fournit aux équipes de pays des Nations Unies lors des étapes critiques des processus de transition ainsi qu'à mettre les équipes de pays des Nations Unies mieux à même de relever les défis que suscite la gestion de la transition;
 - aider à élucider le rôle de l'Organisation des Nations Unies par rapport aux autres principaux acteurs dans les interventions dans les situations de transition.
7. Le groupe de travail a fait porter son attention sur les situations de transition d'un conflit vers la paix et a sélectionné huit cas particuliers pour rattacher sa réflexion aux réalités du terrain: Afghanistan, Angola, Région des Grands Lacs —Burundi, République démocratique du Congo, Rwanda et Tanzanie— Sierra Leone, Sri Lanka, Tadjikistan et Timor-Leste. Ces cas ont été sélectionnés car ils reflétaient divers types de transition d'un conflit vers la paix et différents modes d'organisation de l'intervention du système des Nations Unies. Le groupe de travail a établi un cadre d'analyse pour aider l'étude en s'inspirant de la documentation disponible et des résultats des études de cas, qui ont comporté des entrevues et des enquêtes détaillées. Des réunions d'information ont été organisées à l'intention du Groupe de liaison pour les questions humanitaires, le Groupe des 77, de donateurs et de la Banque mondiale et les discussions ont été menées sous l'égide du Comité permanent interorganisations, du Conseil économique et social, de l'ECHA et de l'UNDG.



8. Entre autres traits saillants du rapport, il y a lieu de citer le consensus qui s'est dégagé sur les points suivants:

- Il a été formulé une définition de la transition aux fins opérationnelles: "Le système des Nations Unies entend par transition la période, en tant de crise, pendant laquelle une assistance extérieure est la plus indispensable pour appuyer ou consolider des cessez-le-feu ou des processus de paix encore fragiles en aidant à créer les conditions nécessaires à la stabilité politique, à la sécurité, à la justice et à l'équité sociale". Ainsi, l'édification de la paix est le domaine dans lequel se conjuguent les activités entreprises par le système des Nations Unies dans un contexte de transition.
- Si, par le passé, les processus de transition étaient largement considérés comme une opération *séquentielle* ou un *continuum* des secours au développement ou même d'un conflit à la paix, il est aujourd'hui de plus en plus généralement admis que ces éléments existent simultanément, à divers degrés d'intensité, et sont sujets à des revers tout en offrant parfois des possibilités nouvelles. Dans une situation de transition, par conséquent, la planification doit tenir compte du fait qu'il se peut que les choses empirent avant de s'améliorer. Ces éventualités et leurs incidences sur le plan de la sécurité doivent être prises en compte en vue de prévenir la reprise du conflit ou d'en atténuer les effets ainsi que de protéger la population civile et le personnel. Cela exige une dose de flexibilité dans l'intervention opérationnelle du système des Nations Unies et dans les décisions de financement des donateurs.
- Si l'on veut que le processus de transition soit couronné de succès, il est essentiel de promouvoir une implication nationale dans les processus de transition aux échelons central et communautaire, notamment au moyen d'un renforcement des capacités. Il se peut cependant qu'à l'occasion, la tutelle exercée par les pouvoirs publics sur les processus de transition soit affectée par sa capacité ou sa volonté de respecter les principes du droit humanitaire et des droits de l'homme. En pareil cas, l'Organisation des Nations Unies doit faire valoir son autorité morale et continuer d'assurer la direction de l'intervention humanitaire.
- En périodes de transition, il est impératif pour tous les acteurs du système des Nations Unies d'appliquer une stratégie unifiée et cohérente qui doit sous-tendre les *synergies* politiques et opérationnelles, même si elle n'implique pas nécessairement *l'intégration* des opérations des acteurs du système des Nations Unies. L'élaboration de cette stratégie doit répondre aux réalités sur le terrain, de sa conception à sa mise en oeuvre.
- Une telle stratégie doit être fondée sur une analyse commune du contexte, une évaluation des besoins au niveau de l'ensemble du système et une claire définition du rôle que peut jouer le système des Nations Unies.
- Pour faciliter la mise en oeuvre de telles stratégies, il faut disposer d'indications concrètes et les appliquer systématiquement. De telles indications peuvent en effet garantir que les questions appropriées soient posées et reçoivent une réponse au moment opportun de sorte que la spécificité de chaque situation de transition puisse être bien comprise et l'intervention adéquate formulée.
- Il faudrait mettre en place au siège un mécanisme composé des secrétariats de l'UNDG, de l'ECHA et du Comité exécutif pour la paix et la sécurité pour faire en sorte que l'appui du siège aux équipes de pays des Nations Unies demeure cohérent et vienne à son heure.



- Il se peut, en certaines circonstances, qu'un mécanisme de financement commun, spécifique et pluriannuel soit nécessaire pour financer comme il convient et au moment opportun l'intervention du système des Nations Unies dans des situations de transition, y compris au titre du budget ordinaire.
- Le dialogue avec les États membres sur les questions et les politiques liées à la transition devra se poursuivre afin de parvenir à une vision et une approche communes. Il faudra, en 2004, déterminer au sein de quelles instances ce dialogue pourra être mené avec les donateurs et avec le Groupe des 77.

PLAN D'APPLICATION

9. En s'inspirant de ces recommandations et des points sur lesquels un consensus s'était dégagé, le groupe de travail a établi un plan d'application reprenant les principaux éléments d'une analyse commune de la transition, a diffusé son rapport pour stimuler le débat et a constitué des équipes de travail de haut niveau pour: i) élaborer et faciliter un plan systématique d'application des indications concrètes à suivre pendant les périodes de transition après un conflit; ii) examiner les situations de transition potentielles ou en cours pour identifier l'appui dont ont besoin les équipes de pays des Nations Unies et les questions qui doivent retenir l'attention des comités exécutifs; et iii) concevoir et proposer à l'ECHA, au Comité exécutif pour la paix et la sécurité et à l'UNDG un mécanisme pluriannuel de mobilisation des ressources qui puisse être utilisé dans certaines situations de transition. Le Bureau du Groupe pour le développement et le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires ont été chargés de faire le nécessaire pour renforcer les mécanismes de coordination au niveau des pays dans les situations de transition.
10. La Vice-Secrétaire générale a appuyé le rapport en janvier 2004, soulignant que: i) le plan d'application devrait accorder la priorité à l'élaboration d'un cadre de planification commun; ii) il faudrait renforcer les capacités d'appui aux coordonnateurs résidents; et iii) il faudrait créer un instrument pluriannuel de mobilisation des ressources pour garantir le financement requis dans les situations de transition. Elle a également mis en relief la nécessité d'identifier les domaines dans lesquels il faudrait harmoniser davantage les procédures administratives et financières des organismes des Nations Unies en rapport avec le transfert des responsabilités dans des situations de transition.
11. À toutes les étapes de l'analyse menée par le groupe de travail, le PAM a mis en relief le fait qu'il importait de coordonner les situations de transition au niveau des pays et de faire porter les efforts du siège sur la fourniture de l'appui requis. Cela étant et compte tenu des capacités et des points forts respectifs, le PAM s'est attaché à élaborer des indications concrètes et les outils pour aider les équipes de pays des Nations Unies dans sept domaines: i) indications concernant les définitions opérationnelles convenues en rapport avec la transition; ii) indications concernant les "cliquets" et les points de référence permettant de déterminer si un conflit offre des possibilités de consolider la paix; iii) méthode à suivre pour faciliter une analyse commune du contexte; iv) mise au point d'une méthodologie commune d'évaluation des besoins dans les situations de transition; v) indication concernant les avantages comparatifs du système des Nations Unies dans les situations de transition et le rôle optimal que peut jouer le système dans une situation de transition spécifique; vi) indications concernant les principaux éléments d'une stratégie cohérente ainsi que la corrélation entre une telle stratégie et le Plan d'action humanitaire commun, le processus d'appels communs, le bilan commun de pays, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et les documents stratégiques de lutte contre la



pauvreté; et vii) établissement d'un cadre de suivi de la mise en oeuvre de stratégies cohérentes et d'évaluation de leur impact.

12. L'élaboration des indications et outils susmentionnés s'est poursuivie simultanément dans ces sept domaines, mais il n'est pas certain que tous les produits escomptés puissent être achevés d'ici à juin 2004. Le PAM utilisera les indications et les outils élaborés pour réviser ses propres indications concernant les programmes et apportera les ajustements appropriés à ses méthodes d'évaluation dans les situations de transition.
13. Le PAM envisage également, par l'entremise de son bureau de New York, de prendre une part active aux activités du groupe de travail de haut niveau qui doit être créé pour suivre les situations de transition potentielles et en cours.
14. En juillet 2004, le Conseil économique et social doit, à l'occasion d'une session extraordinaire, discuter des questions liées à la transition en combinant à cette fin ses débats sur les activités humanitaires et les activités opérationnelles. La discussion sera fondée notamment sur le rapport du groupe de travail. La structure de la session est encore en discussion, mais il est probable qu'elle sera axée sur l'intervention du système des Nations Unies dans les périodes de transition, les difficultés que suscite la planification ainsi que la gestion de la transition au niveau du terrain et la mobilisation des ressources. Le Secrétariat suivra le processus avec les institutions qui lui sont associées et à la lumière des observations formulées par le Conseil au sujet du présent document.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ECHA	Comité exécutif pour les affaires humanitaires
ONG	Organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNDG	Groupe des Nations Unies pour le développement
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

