



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.04.2001
COM(2001) 153 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement - Évaluation

1.	Objet de la Communication	3
2.	Facteurs contextuels	5
2.1.	Actions d'urgence et postérieures à la phase d'urgence en cas de catastrophes naturelles.....	5
2.2.	Conflits violents	7
2.3.	Crises structurelles et autres types de crise.....	8
3.	Mécanismes de coordination internationale.....	10
3.1.	La nécessité d'apporter des améliorations.....	10
3.2.	Coordination et complémentarité entre la CE et les États membres	12
3.3.	Coordination avec l'ONU et d'autres initiatives internationales	12
3.4.	Autres acteurs d'une approche «cercle d'amis» plus organisée.....	14
4.	Vers une stratégie de liaison de la CE.....	15
4.1.	Principaux problèmes à examiner	15
4.2.	Adaptation des documents de stratégie par pays.....	17
4.3.	Outils et instruments.....	19
4.4.	Risques accrus dans les situations de transition: compromis entre la flexibilité, la rapidité et le contrôle	23
5.	Conclusion - Synthèse des orientations proposées.....	24

1. OBJET DE LA COMMUNICATION

Les programmes d'aide humanitaire et de coopération au développement sont de nature différente. L'aide humanitaire répond aux besoins immédiats d'individus se trouvant dans des situations de crise et est principalement fournie par des organisations non gouvernementales et internationales, tandis que la coopération au développement vise à soutenir des politiques et stratégies de développement autonome et est principalement mise en place dans le cadre de programmes de coopération approuvés par le pays partenaire. Dans la pratique, il est possible que l'aide destinée à mettre en œuvre la réforme agricole, dans le but d'accroître la sécurité alimentaire à long terme, n'améliore pas immédiatement la situation des populations les plus démunies. Les instruments et les méthodes de travail correspondants diffèrent en fonction de la perspective temporelle, des partenaires chargés de la mise en œuvre, du rôle des autorités nationales et de la teneur des interventions.

Les concepts de «liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement» et d'«aide humanitaire de développement» datent des années 1980, lorsque tant les théoriciens que les praticiens exprimèrent leur inquiétude à propos de ce qu'il est convenu d'appeler la zone grise entre aide humanitaire, réhabilitation et développement (LRRD). La logique fondamentale des LRRD, développée par la Commission en 1996¹, est toujours valable. Les catastrophes et les crises entraînent un coût élevé aussi bien en vies humaines qu'en ressources. Elles perturbent le développement économique et social. Les mécanismes d'aide d'urgence à court terme ne tiennent pas systématiquement compte, et dans certains cas, ne peuvent pas tenir compte, des questions de développement à long terme. Parallèlement, la politique de développement devrait être mieux préparée à faire face aux catastrophes naturelles, aux conflits et aux autres crises et à la nécessité de protéger les populations vulnérables, en les aidant à mettre en œuvre des stratégies adaptées.

La Communication de 1996 défendait le point de vue que ces points faibles pouvaient être atténués, si l'aide d'urgence et le développement étaient adéquatement combinés. Depuis, de nombreuses initiatives ont été lancées au sein de la Communauté et dans le cadre d'enceintes internationales, pour favoriser une meilleure transition et remédier aux lacunes évidentes dans plusieurs situations d'après-conflit, que ce soit en Bosnie-Herzégovine, en Sierra Leone ou ailleurs. L'expérience accumulée depuis 1996, les changements apportés à l'environnement institutionnel et un consensus international grandissant pour une meilleure coordination des instruments d'aide devraient amener la Communauté à faire à présent le point sur les réussites et les échecs et à réexaminer ses propres politiques à la lumière de la question de la liaison. De récentes évaluations des instruments d'aide extérieure de la Communauté ont confirmé que les liens entre l'aide d'urgence et le développement devaient être améliorés. Dans le cas de l'ouragan Mitch, qui a touché quatre pays d'Amérique centrale en octobre 1998, l'UE a mis à disposition une aide considérable (39 millions d'euros à titre d'aide d'urgence, dont un montant de 6,8 millions a été décidé quatre jours après l'événement, et 13 millions d'euros sous forme d'aide alimentaire). Cependant, la mise en œuvre du programme de reconstruction, pour lequel la CE a engagé 256 millions d'euros, a été retardée à cause de la nécessité de respecter les procédures communautaires (approbation des États membres, publication des appels d'offres, recrutement de personnel, etc.). La mise en œuvre d'un projet normal de développement s'étale sur une durée minimale de deux ans, de l'identification à l'exécution.

¹ COM (1996)153 final du 30.4.1996.

L'expérience a montré que la question de la liaison ne se limitait pas à assurer la transition entre l'urgence et le développement, mais qu'elle devait être replacée dans un contexte plus large et faire partie d'une approche cohérente des crises, visant à atteindre la stabilité structurelle. L'intégration de la prévention des conflits² et des mesures de préparation aux catastrophes³ fait partie du processus.

La présente Communication doit être considérée à la lumière des efforts globaux visant à accroître l'efficacité de l'action extérieure de l'Union et à améliorer la qualité de la politique de développement et des stratégies d'ECHO. Elle cadre avec la réforme de RELEX, dont le but est d'améliorer la gestion de l'aide extérieure.

Il n'existe pas de modèle ni de plan unique pour aborder les LRRD. Des facteurs contextuels ont une influence décisive sur la capacité des donateurs extérieurs à assurer la liaison. La présente communication décrit les difficultés à surmonter, reconnaît les limites de l'approche et identifie un ensemble de mesures qui pourraient améliorer la contribution de la Communauté aux efforts internationaux déployés dans des situations d'après-crise. Les propositions comprennent les éléments suivants:

- premièrement, formulation de suggestions inspirées de l'expérience acquise lors d'initiatives internationales de donateurs et destinées à favoriser la coordination sur une base plus systématique. Il convient d'apporter des améliorations, de manière que la communauté internationale réagisse aux catastrophes et aux autres crises dans une perspective de développement. Certaines situations sont trop complexes pour permettre des solutions faciles. Une coordination accrue, un échange systématique d'informations et des méthodes de travail mieux adaptées pourraient pourtant réduire les effets négatifs des lacunes existantes. Le présent document identifie la contribution que la Communauté peut apporter à ce processus;
- deuxièmement, proposition de mesures à prendre pour réadapter et intégrer les instruments, les méthodes de travail et les mécanismes institutionnels internes de la Communauté. Il n'est pas proposé de créer de nouveaux instruments ni recommandé de dégager des fonds supplémentaires. Les documents de stratégie par pays, sur lesquels le nouveau processus de programmation de la coopération de la CE s'appuie, doivent être utilisés comme point de référence dans l'orientation des diverses interventions aux différents stades du cycle de crise, afin de conserver la perspective à long terme. Pendant la phase de mise en œuvre, il sera nécessaire d'accroître la flexibilité et la rapidité de la mise à disposition des fonds de développement et de coopération, dans le but de faciliter la succession des interventions d'urgence et, le cas échéant, du mécanisme de réaction rapide⁴ qui fait actuellement l'objet de discussions.

² La Commission élabore actuellement une communication sur la prévention des conflits. Elle étudiera notamment les moyens de mieux intégrer la prévention des conflits dans les programmes de coopération et de développement.

³ Les évaluations de vulnérabilité et l'intégration de mesures de préparation aux catastrophes dans les programmes CE feront l'objet d'une communication sur l'intégration de l'environnement dans la politique de développement de la CE.

⁴ Il est fait référence aux discussions en cours au sein du Conseil à propos de la création d'un mécanisme de réaction rapide, dans le cadre de la gestion d'une crise non militaire.

2. FACTEURS CONTEXTUELS

La question de la liaison ne peut pas se limiter au passage de l'aide d'urgence à la réhabilitation et au développement. La faisabilité d'une liaison réussie entre ces différents stades et la complexité de la question de la liaison dépendent du contexte situationnel. Il n'existe pas de réponse unique ni simple. Pour faciliter la discussion, une typologie quelque peu simplifiée des situations de crise peut être prise en considération. D'une façon générale, trois types de situations peuvent être identifiées: catastrophes naturelles, conflits violents et autres crises. Chacune de ces situations requiert une approche différente du problème de la liaison. Il est manifeste que la frontière entre ces catégories n'est pas toujours claire et qu'un pays peut être touché simultanément par des crises différentes (sécheresse, conflits, etc.).

2.1. Actions d'urgence et postérieures à la phase d'urgence en cas de catastrophes naturelles

Dans les cas de catastrophes naturelles, la question de la liaison se limite en principe à une opération relativement simple, qui consiste à assurer une transition linéaire, coordonnée et progressive entre l'aide humanitaire et les instruments normaux de coopération. Parmi les trois catégories identifiées ci-dessus, celle-ci est la plus facile à gérer, car l'aide est habituellement fournie dans un environnement qui n'est pas hostile, en collaboration avec les gouvernements et à titre de mesure ponctuelle. Cependant, les efforts déployés pour satisfaire aux besoins d'urgence et de réhabilitation ne doivent pas porter préjudice à la gestion des programmes de développement à long terme. La nature des activités en rapport avec la liaison doit être adaptée au niveau de développement du pays concerné. Dans des crises similaires (par exemple, un tremblement de terre), l'aide et la logistique mise en place pour fournir cette aide dans un pays moins développé (comme l'Afghanistan) seront différentes et plus complètes que dans un pays développé (par exemple, la Turquie). Une coordination étroite doit être assurée avec les mécanismes locaux, comme les interventions de la protection civile prévues dans ces circonstances. Par ailleurs, les gestionnaires de l'aide humanitaire (ECHO, agences, ONG) doivent veiller, autant que faire se peut, à ce que les solutions apportées à court terme, orientées par les besoins, n'affectent pas la capacité des structures locales d'adopter rapidement des mesures pour améliorer, à plus long terme, leurs propres capacités.

Le principal défi, notamment dans les pays où des catastrophes naturelles surviennent régulièrement, consiste à identifier des mesures adéquates de préparation aux catastrophes, afin d'accroître la capacité d'auto-assistance de la population, d'une part, et d'éviter de nouvelles catastrophes, d'autre part. Cela requiert le développement d'indicateurs pertinents de la vulnérabilité du pays et de mécanismes de planification adaptés. Ces mesures comprennent les systèmes d'alerte rapide, afin d'éviter les famines dues aux mauvaises récoltes, comme c'est le cas dans de nombreux pays africains (par exemple, Mozambique, Éthiopie et Malawi).

Les inondations au Mozambique indiquent que, si la préparation aux catastrophes joue un rôle essentiel dans le contexte de l'aide humanitaire, il convient de se pencher à long terme sur la nécessité de réduire la vulnérabilité générale du pays face aux crises. Dans le cas du Mozambique, la stratégie de la CE en matière de sécurité alimentaire combine les systèmes d'alerte rapide à des interventions structurelles destinées à soutenir le développement agricole et à favoriser le commerce intérieur et régional des denrées alimentaires.

La préparation aux catastrophes constitue la seule alternative qui permette de prodiguer des «soins intensifs» chaque fois qu'une crise survient. Dans les pays victimes de catastrophes naturelles répétées et prévisibles (comme les inondations périodiques au Bangladesh, les ouragans dans les Caraïbes), les efforts visant à accroître la préparation aux catastrophes doivent faire partie des stratégies de développement à long terme. La répétition et la fréquente

gravité de ces catastrophes y compromettent gravement le processus de développement déjà fragile, en minant et en réduisant à néant tous les progrès réalisés dans le domaine du développement. L'impact de ces catastrophes naturelles est d'autant plus dévastateur lorsque la population est déjà intrinsèquement vulnérable en raison de la pauvreté dominante et de l'insécurité alimentaire. Il est donc évident que toute stratégie visant à améliorer les moyens d'existence du segment le plus pauvre de la population dans les régions les plus sujettes à des catastrophes, comme le Bangladesh, doit tenir compte de la nécessité de réduire la vulnérabilité face à ces catastrophes.

La politique et les programmes de la CE consacrent la nécessité d'accorder une attention particulière à la préparation aux catastrophes. Par exemple, le nouvel accord de partenariat ACP-CE offre des possibilités d'améliorer la préparation aux catastrophes dans une perspective à long terme par le soutien d'initiatives régionales dans ce domaine, par la coopération en matière de protection de l'environnement et une utilisation et une gestion durables des ressources naturelles ainsi que par l'intégration de mécanismes de préparation aux catastrophes dans l'aide humanitaire⁵. De même, le plan d'action pour la reconstruction de l'Amérique centrale, adopté après le passage de l'ouragan Mitch, vise à renforcer la capacité des autorités locales en matière de préparation aux catastrophes grâce à la formation et à réduire la vulnérabilité de la population par des actions de sensibilisation. Des ressources au titre de la ligne budgétaire «aide alimentaire/sécurité alimentaire», qui peut être utilisée dans un grand nombre de pays, sont prévues pour faciliter la mise en place d'une stratégie cohérente de lutte contre les famines périodiques.

Pour contribuer à mettre en œuvre ces orientations, les stratégies et programmes de coopération doivent identifier les principales questions environnementales liées aux catastrophes naturelles (inondations, sécheresse, glissements de terrain), dont l'impact pourrait être réduit par des actions préventives (plantation d'arbres, construction de terrasses). Des évaluations environnementales stratégiques⁶ de secteurs économiques comme l'agriculture ou la sylviculture peuvent contribuer à identifier des options de politique permettant d'éviter la surexploitation des ressources naturelles (par exemple, surpâturage des terres, construction de barrages à un mauvais endroit, etc.) susceptibles de causer des problèmes environnementaux. Une évaluation environnementale des droits fonciers peut empêcher l'expulsion de populations de leurs terres traditionnelles vers des terres de faible rendement. Une gestion durable des ressources hydriques peut contribuer à éviter les inondations. Par exemple, la modélisation hydrologique des bassins fluviaux permet d'évaluer les risques, tandis qu'une collecte et une gestion efficaces de données hydrologiques constituent des éléments essentiels des mécanismes d'alerte rapide en cas de dangers liés à l'eau. Ces questions seront intégrées dans les documents de stratégie par pays.

Il est nécessaire d'accorder une attention accrue à la préparation aux catastrophes et à la prévention de celles-ci au niveau des stratégies et programmes humanitaires et surtout de coopération au développement.

⁵ Article 30, paragraphe 1, article 32 et article 72, paragraphe 3, point e), de l'Accord de Cotonou.

⁶ Réalisées sur le modèle de l'évaluation environnementale stratégique, une technique utilisée pour identifier les effets environnementaux des politiques, plans, programmes et groupes de projets. L'évaluation environnementale stratégique, appliquée soit au niveau sectoriel soit de façon plus générale au niveau régional, permet d'écarter les programmes inadaptés et de faciliter l'identification et l'évaluation d'alternatives.

2.2. Conflits violents

Cette catégorie pose le plus grand défi pour la liaison, notamment dans les pays connaissant des crises de longue durée, des guerres interminables ou des combats fréquents. Dans ces circonstances, à quelques exceptions près, la question de la liaison ne peut plus être considérée comme un processus linéaire, assurant une transition chronologique et comblant l'écart entre l'aide d'urgence ou humanitaire et la politique de développement. La plupart des crises n'évoluent pas de façon linéaire. Elles oscillent plutôt entre des phases de détérioration, d'escalade, de désordre profond et de désescalade tendant à une paix plus ou moins stable. En outre, les retournements de situation sont fréquents. L'expérience a montré que les accords de paix ou de cessez-le-feu étaient fragiles et les donateurs ne peuvent jamais être sûrs qu'ils seront respectés. Le processus de paix au Moyen-Orient est intrinsèquement associé à de nombreuses activités d'urgence et de réhabilitation dans la région. Dans une autre région, depuis que le Tadjikistan est devenu indépendant de l'Union soviétique, l'instabilité règne. L'Angola, la RDC, l'Afghanistan illustrent également les cas de crises répétées. De nombreux exemples montrent aussi que les différentes phases (urgence, réhabilitation et développement) se chevauchent souvent dans un même pays. Dans le centre et le sud de la Somalie, on trouve des enclaves de «réhabilitation» dans des régions extrêmement instables. En revanche, le Timor oriental connaît un processus plutôt linéaire, puisque la phase violente de destruction massive et d'expulsion forcée a fait place à la reprise du processus de réhabilitation par les Nations unies, dans lequel les questions de développement ont été progressivement intégrées. Mais dans certains cas, différents instruments de financement peuvent être utilisés en même temps et il n'existe pas de modèle uniforme de transition chronologique entre ceux-ci.

Par conséquent, une stratégie de liaison devra tenir compte d'éléments sectoriels et géographiques complexes et définir le moment opportun pour assurer les liaisons dans un environnement politique extrêmement instable. Cette stratégie ne se limite pas aux situations d'après-crise et elle ne peut pas être envisagée indépendamment de la phase préalable à la crise. Les conflits violents constituent souvent le point culminant de tensions croissantes pendant une période déterminée. Il est nécessaire d'examiner en profondeur les facteurs qui sont à l'origine des crises et les mécanismes ou instruments pouvant empêcher l'escalade et intégrer ces préoccupations dans les programmes de coopération au développement. Pendant les crises, il est également indispensable de soutenir les politiques de consolidation de la paix. Il est tout aussi important de renforcer la réhabilitation d'après-crise, notamment les mesures de prévention des conflits, afin d'éviter l'éclatement d'une nouvelle crise, en dépit des incertitudes politiques. Pendant la phase d'après-crise, les donateurs sont confrontés à un dilemme: soit ils contribuent à la mise en œuvre de l'accord de paix, dès qu'il est signé, en dépit des risques politiques qui y sont liés, soit ils attendent une preuve plus solide d'une solution durable. Soit ils acceptent de perdre les fonds investis, si le conflit reprend, soit ils prennent le risque de miner l'accord de paix, en ne fournissant pas un soutien financier suffisant pour assurer sa mise en œuvre.

C'est pourquoi la stratégie de liaison doit être replacée dans un contexte plus large et considérée dans le cadre d'une approche cohérente de la crise, en tenant compte des aspects politiques. Elle doit être complémentaire des stratégies et des instruments de la politique étrangère et de sécurité commune et faire partie intégrante de la politique de coopération et d'aide humanitaire de la CE. Le nouvel accord de partenariat ACP-CE⁷ contient des dispositions à cette fin. Il en va de même du nouveau règlement relatif à l'aide à l'Albanie, la

⁷ Articles 11, 30, 60, 72, 73.

Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Yougoslavie et la Macédoine⁸. Il s'agit d'un élément crucial à prendre en considération aux différentes phases des conflits⁹, afin de mettre en liaison les différents modes d'intervention et instruments de la Communauté de façon mutuellement interdépendante.

Dans les situations d'après-conflit, il est particulièrement difficile de concilier l'aide humanitaire et la coopération au développement. Un aspect spécifique important concerne la difficulté d'identifier des partenaires de mise en œuvre adéquats, tant au niveau des États que parmi les organisations non gouvernementales. Une perspective à long terme doit être adoptée dès le début du conflit et doit autant que possible être déjà intégrée dans des interventions d'urgence. Par exemple, les interventions en faveur des réfugiés palestiniens en Jordanie, en Syrie, au Liban et en Cisjordanie et à Gaza sont décidées de façon ponctuelle, indépendamment des objectifs à long terme, parce que l'objectif visé, à savoir le retour des réfugiés, reste illusoire compte tenu de la situation politique actuelle. Dans les programmes de coopération au développement, il faut continuer à accorder une attention particulière aux besoins des populations touchées, afin de stabiliser la situation. L'expérience a montré que dans des situations d'après-conflit, il convient, en marge du processus de liaison, de veiller à soutenir le processus de réconciliation, le renforcement des capacités institutionnelles, la coopération régionale, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants, le retour des réfugiés, le problème particulier des enfants touchés par les conflits et les opérations de déminage.

Il faut admettre que l'aide, qu'il s'agisse d'une aide d'urgence ou d'une aide au développement, peut avoir un impact négatif si elle n'est pas soigneusement planifiée et adaptée à la situation spécifique. Dans des situations de crise, un afflux immédiat de grandes quantités de ressources extérieures ou une aide d'urgence qui se prolonge trop longtemps peut avoir des conséquences négatives spécifiques, et notamment entraîner la corruption, un détournement de l'aide, l'extension du conflit et une hausse des dépenses injustifiées et souvent incontrôlées (y compris des dépenses militaires). Il faut en tenir compte lors de l'élaboration de programmes de soutien macro-économique et sectoriel, qui ne débutent généralement que lors de la phase d'après-conflit.

Dans des situations d'après-conflit, la liaison entre l'aide d'urgence et l'aide au développement doit être considérée dans un contexte économique, social et politique plus large et comme un élément essentiel à prendre en considération lors des différentes phases et dans les différents domaines d'intervention.

2.3. Crises structurelles et autres types de crise

Actuellement, des instruments d'aide humanitaire sont utilisés dans plusieurs pays, alors qu'aucune catastrophe naturelle inattendue ni aucune guerre ne justifie des opérations d'urgence. Il s'agit de pays dans lesquels la situation politique, économique ou sociale est en pleine détérioration.

Certains de ces pays sont touchés par des crises structurelles, comme les pays en phase de transition. On peut citer, par exemple, l'Ukraine, la Moldova, le Belarus et, dans une certaine mesure, la Fédération de Russie, qui bénéficient tous de l'aide humanitaire d'ECHO. Les difficultés que connaissent ces pays peuvent être aggravées par des institutions étatiques

⁸ Article 2 du règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil du 5 décembre 2000.

⁹ Voir la communication SEC (1996) 332 «L'Union européenne et le problème des conflits africains: le rétablissement de la paix, la prévention des conflits et au-delà».

faibles, embryonnaires ou en désintégration. Dans certains pays, les instruments de développement adéquats, qui pourraient faciliter le passage de la situation d'urgence à la stabilité soit n'existent pas, soit ne sont pas étayés par des ressources financières suffisantes pour satisfaire aux besoins (réhabilitation physique), soit encore ne fournissent qu'un seul type de soutien (aide alimentaire, assistance technique).

Dans certains pays, l'État de droit n'existe pas et la coopération est partiellement ou totalement suspendue. Si les droits de l'homme et les principes démocratiques, prévus dans tous les accords de coopération et de partenariat que la CE signe avec les pays tiers, ne sont pas respectés dans un pays, les programmes d'aide de la CE, à l'exception de l'aide humanitaire, peuvent être bloqués et il se peut qu'une liaison ne soit pas possible. Dans certains cas, la Commission doit prendre la responsabilité politique d'interrompre l'action d'ECHO. Cela signifie que ces pays ne reçoivent plus aucune aide.

La coopération avec Cuba constitue un cas particulier dans lequel des instruments d'aide humanitaire ont été utilisés en l'absence de crise. Il a été décidé, l'année dernière, de remplacer les opérations financées par ECHO par des projets financés par d'autres lignes budgétaires (ALA, aide alimentaire, ONG, etc.) tout en continuant à s'appuyer sur le travail effectué jusqu'à présent. Une évaluation indépendante a depuis souligné les effets négatifs d'une aide humanitaire prolongée. La stratégie de coopération, tout en restant dans les limites définies par la position commune adoptée par le Conseil, a été revue de manière à faire un meilleur usage des différents instruments et à adapter la coopération à la situation cubaine.

Le Timor oriental illustre également ce problème. Après la crise consécutive au référendum de 1999, des ONG, financées par ECHO, ont réagi à la situation d'urgence humanitaire et sanitaire. Fin 2000, plusieurs de ces ONG à vocation humanitaire avaient été remplacées par des ONG dont l'action était davantage axée sur le développement, qui fournissent toujours des services de santé et sont toujours, pour la plupart, financées par ECHO (jusqu'en mai/juin 2001). Le rôle des ONG a changé, elles ont d'abord fourni une aide d'urgence et ensuite des services de santé publique au niveau régional. Bien que, dans l'intervalle, le système de santé publique se soit développé favorablement, toutes les parties admettent que cette situation n'est ni viable ni souhaitable à long terme. C'est pourquoi de nombreux efforts sont déployés pour mettre au point des scénarios alternatifs. Le cas du Timor, où l'Office des Nations unies pour la coordination de l'aide humanitaire (OCHA) a effectivement joué un rôle actif, montre également la nécessité de lier étroitement l'aide fournie à des stratégies de transition conçues de manière coordonnée.

Dans tous ces cas, la distribution de l'aide humanitaire pose d'importants dilemmes. Elle ne peut pas et ne doit pas se substituer aux politiques sociales et économiques à long terme. D'une part, l'aide humanitaire se justifie, lorsqu'elle permet de satisfaire temporairement les besoins humanitaires des couches les plus vulnérables de la population («enclaves de pauvreté»), afin de remédier rapidement à des situations difficiles dues à des événements extrêmes ponctuels. D'autre part, tous les donateurs ont constaté que l'aide humanitaire prolongée avait des effets négatifs, pouvant entraîner des distorsions, car elle crée des dépendances, alimente les tensions, etc.¹⁰. Les évaluations de l'aide de la CE ont livré les mêmes résultats¹¹: l'aide humanitaire peut soustraire les pays bénéficiaires à la pression de la

¹⁰ Lignes directrices du CAD en matière de conflit, de paix et de coopération au développement, 1997, Section III.

¹¹ Évaluation et avenir des activités humanitaires de la Communauté, COM (1999) 468 final du 26.10.1999.

réforme et créer des dépendances à long terme; elle ne peut pas remédier aux causes structurelles des problèmes.

Pour ces raisons, bien qu'il soit possible d'apporter des améliorations à l'aide humanitaire en l'orientant davantage vers les personnes dans le besoin, un retrait progressif de cette aide est nécessaire. Pour des motifs budgétaires également, ECHO devrait se concentrer sur sa «mission fondamentale», à savoir les opérations de sauvetage dans des situations d'urgence, visant à un retrait aussi rapide que possible. Dans ces cas, pour assurer la liaison, il convient aussi de veiller à une transition coordonnée et progressive entre l'aide humanitaire et les instruments normaux de coopération. Le principal défi consiste à identifier les instruments adéquats qui peuvent prendre le relais de l'aide humanitaire et à les mettre en œuvre en temps opportun, en tenant compte du cycle de financement de chaque instrument.

Dans ce contexte, la liaison peut être adéquatement assurée par des projets et des programmes soutenant les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. Les actions en matière d'aide alimentaire et de sécurité alimentaire, le plus souvent mises en œuvre par des organisations non gouvernementales, peuvent également contribuer à créer les conditions favorables à un dialogue politique concernant des politiques sectorielles fondamentales. Le déclin économique entraîne souvent une insécurité alimentaire structurelle. Dans les pays où le niveau d'insécurité alimentaire est élevé, comme la Géorgie, l'Arménie ou le Kirghizstan, le soutien à la sécurité alimentaire financé par la ligne budgétaire correspondante est principalement axé sur les réformes structurelles nécessaires, visant à améliorer les structures institutionnelles et juridiques et à supprimer les obstacles à la production alimentaire et au commerce (par exemple, infrastructures commerciales, réglementation et formalités douanières, barrières tarifaires et non tarifaires). Ces interventions sont principalement de nature sectorielle et, en raison de la situation particulière de ces pays, elles ne font jusqu'à présent pas partie d'une stratégie de coopération globale; à l'avenir, elles seront intégrées dans les documents de stratégie par pays. Bien que cet instrument puisse contribuer à combler les lacunes dans un certain nombre de situations, les ressources disponibles sont loin d'être suffisantes pour satisfaire les besoins de tous les pays concernés par un problème de «liaison».

Il convient d'adapter la politique de la CE pour permettre à ECHO de se concentrer sur sa mission fondamentale et de se retirer progressivement des pays où il n'y a pas d'urgence humanitaire. Cela signifie que si la CE s'engage à poursuivre son aide, il convient de mettre en œuvre en temps opportun les instruments adéquats à long terme, pour assurer le relais.

3. MECANISMES DE COORDINATION INTERNATIONALE

3.1. La nécessité d'apporter des améliorations

Une distribution cohérente de l'aide aux pays sinistrés soulève de nombreuses difficultés. La coordination des donateurs est souvent insuffisante, ce qui réduit l'impact et l'efficacité des interventions extérieures. Les principaux facteurs suivants expliquent la médiocrité ou l'absence de coordination dans les situations d'après-crise: une multitude d'acteurs dans des crises extrêmement visibles (comme en Bosnie, au Kosovo et au Rwanda); les intérêts nationaux divergents des donateurs; les différences au niveau de l'évaluation des situations et des objectifs ou des analyses politiques; la difficulté de réunir les fonds en temps opportun et de façon adéquate en raison des outils et instruments opérationnels inappropriés, des procédures de décision lentes et centralisées; et le manque d'incitation des donateurs.

Lorsqu'un pays met fin à un conflit, l'intérêt des donateurs peut augmenter lors de la signature d'un accord de paix. Cependant, lorsque l'élan politique s'essouffle et que les effets spectaculaires de la crise s'estompent, l'intérêt des donateurs en général s'amenuise. Le seuil d'intérêt est atteint dans le cas de pays impliqués dans des conflits armés interminables ou répétés, comme la Somalie, le Soudan ou le Congo. L'impression décourageante que tout doit être fait et que rien ne fonctionne règne. Lorsqu'une crise humanitaire est à son comble, les donateurs estiment qu'il est beaucoup plus facile de soulager les souffrances immédiates, rapportées régulièrement dans les médias. Ce manque d'attention soutenue et de flexibilité implique que les besoins spécifiques des pays et des populations dans une situation très vulnérable d'après-crise ne sont pas satisfaits de façon optimale. En Guinée-Bissau, après le retour à la démocratie au début de 2000, le soutien apporté par les donateurs n'a pas suffi à stabiliser la situation d'après-conflit, donnant lieu, quelques mois plus tard, à de nouvelles tensions et de nouveaux problèmes. Au Liberia, en dépit de précédents engagements, très peu de donateurs sont intervenus depuis 1998 et le principal programme d'aide au cours des dernières années a été celui de la CE. Dans le contexte de la crise du Sahara occidental, ECHO est pratiquement le seul donateur à fournir un soutien aux réfugiés sahraouis en Algérie.

Néanmoins, certaines améliorations ont eu lieu et on constate de plus en plus de projets coordonnés et une meilleure diffusion de l'information. Les coûts élevés et les dangers découlant du manque de coordination des actions ont été reconnus. Le cas de la Somalie est un bon exemple de coordination réussie de donateurs: en l'absence d'autorités nationales, un mécanisme spécifique de coordination, le Somalia Aid co-ordination Body (SACB), a été créé avec tous les membres de la communauté internationale présents en Somalie. Cette entité a joué un rôle essentiel au niveau des contacts avec les autorités locales ou régionales somaliennes, de la planification de l'aide, de la mise en œuvre des projets et de l'établissement de la liaison entre l'aide d'urgence et la réhabilitation.

Parallèlement, il reste beaucoup à faire et il est difficile de mettre en place une stratégie concertée des donateurs. L'évaluation effectuée au Rwanda¹² a mis en lumière les résultats mitigés de la coordination et a formulé plusieurs recommandations pour remédier aux points faibles constatés.

En outre, il convient d'améliorer la visibilité des efforts communs et des actions entreprises par la communauté internationale dans son ensemble. Par exemple, après le tremblement de terre en Turquie, les médias ont couvert les interventions de chaque donateur au niveau national. L'expérience récente des inondations au Mozambique a démontré que la couverture à grande échelle des médias a incité les donateurs à assurer la visibilité des efforts déployés pour aider les victimes et a contribué à augmenter le nombre de donateurs fournissant une aide d'urgence. Par ailleurs, la compétition pour la visibilité peut ôter l'envie d'une réelle coordination internationale.

Une approche progressiste de la coordination est nécessaire. En raison de son importance en tant que donateur d'aide d'urgence et d'aide au développement et compte tenu de sa large présence internationale, la Communauté européenne a la responsabilité particulière d'améliorer la coordination. L'aide d'urgence de la CE représente une part importante de son aide extérieure, puisqu'elle équivaut à 14% de l'aide de la CE aux pays en développement, contre 7% pour le CAD dans son ensemble.

¹² Évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda, mars 1996.

Le Conseil et la Commission ont récemment adopté une déclaration commune¹³ qui réoriente la politique de développement de la Communauté vers la stratégie adoptée à l'échelle internationale. Le Parlement a également approuvé cette déclaration. Une plus grande complémentarité sera recherchée tant au sein de l'Union qu'avec les autres donateurs, en particulier dans le contexte des stratégies par pays. Il s'agit d'une part importante des efforts visant à améliorer la qualité de la politique de développement, ce qui est particulièrement important dans les situations d'après-crise et les autres situations difficiles. Dès le début de la crise, la Commission doit tenir compte des actions des autres donateurs et essayer de conjuguer les efforts de l'aide internationale dans les situations vulnérables d'après-crise, et notamment favoriser les efforts, menés en collaboration avec d'autres grands donateurs et acteurs internationaux, visant à accroître la visibilité de donateurs individuels dans le cadre d'interventions communes dans des crises.

Une coordination insuffisante entre les donateurs dans les situations d'après-crise, souvent due à une faible incitation des donateurs, réduit l'efficacité et l'impact de l'aide fournie, ce qui augmente par conséquent le risque politique.

3.2. Coordination et complémentarité entre la CE et les États membres

Il convient également d'améliorer la coordination et la complémentarité entre la Commission et les États membres en cas d'intervention dans des situations d'après-crise. La question de la liaison doit figurer à l'ordre du jour des discussions actuellement consacrées à la suite à donner aux conclusions de la réunion informelle des ministres des affaires étrangères à Evian et aux conclusions Affaires générales du 9 octobre 2000 sur l'efficacité de l'action extérieure de l'Union.

Une meilleure circulation de l'information entre la Commission et les États membres aux différents niveaux se révélera essentielle pour mieux coordonner l'identification, la préparation et la mise en œuvre des actions.

Dans le cas des pays instables, la question de la liaison sera intégrée dans l'analyse des documents de stratégie par pays. Des réunions conjointes organisées sur le terrain et entre le Comité de l'aide humanitaire et le comité géographique concernant des cas ou des problèmes spécifiques de liaison pourraient être envisagées. Il conviendrait de parvenir à une répartition des tâches entre la Commission et les États membres, notamment un cofinancement, en particulier lorsque la réhabilitation implique des interventions de la CE en dehors des zones centrales. Dans ce processus, une coordination accrue sur le terrain est essentielle. Les délégations joueront un rôle crucial dans l'identification de domaines potentiels de synergie et de complémentarité et dans la définition des orientations stratégiques.

La question de la liaison doit être prise en considération dans les discussions actuellement consacrées à l'amélioration de la coordination et de la complémentarité.

3.3. Coordination avec l'ONU et d'autres initiatives internationales

Les Nations unies jouent un rôle essentiel et exceptionnel dans les situations de crise ainsi qu'aux stades antérieurs et postérieurs à ces situations. Dans ce contexte, ce qu'il est convenu d'appeler le «processus Brookings» et l'approche «cercle d'amis» fournissent des structures

¹³ Déclaration du Conseil et de la Commission sur la politique de développement de la CE, 10 novembre 2000.

utiles pour favoriser l'échange d'informations et améliorer la coordination. Le «processus Brookings», qui a démarré en janvier 1999, a été orchestré par la Brookings Institution dans le cadre d'une table ronde sur les mécanismes internationaux pouvant combler le vide entre l'aide humanitaire et l'aide au développement à long terme dans les situations vulnérables d'après-conflit.

L'approche «cercle d'amis» applique les mêmes principes. Elle implique le plus grand nombre possible de donateurs internationaux et coordonne leurs actions dans un pays particulier. Cette approche a été expérimentée au Soudan, en Afghanistan, au Timor oriental, au Tadjikistan, etc. Cependant, ces initiatives n'en sont qu'à leurs balbutiements, à l'exception notable du Timor oriental où l'expérience en est à un stade plus avancé, et il reste à explorer les moyens pratiques de combler le vide entre l'aide d'urgence et l'aide au développement et de renforcer le processus.

On peut citer à titre d'exemple la coopération plus étroite qui a été établie en Sierra Leone sous la forme d'une «initiative de partenariat». Les projets de cadre stratégique en Sierra Leone devaient tenir compte de la question de la transition entre les deux types d'aides et plusieurs réunions informelles entre les donateurs ont eu lieu en 1999, afin d'approuver un certain nombre d'actions prioritaires en vue de soutenir l'accord de paix, à savoir le financement du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion des anciens combattants. Finalement, ces actions n'ont été que partiellement mises en œuvre et elles sont arrivées trop tard pour empêcher l'éclatement d'une nouvelle guerre civile en mai 2000. La réunion de Brookings des 15 et 16 novembre 2000 a approuvé la constitution d'équipes de travail pour un nombre limité de pays pilotes: Congo Brazzaville, Rwanda et, probablement, Indonésie. Dès février 2001, ces équipes élaboreront un projet commun pour assurer une meilleure liaison dans ces pays pilotes. Un site Internet spécifique permettant d'échanger des informations sur les stratégies et les projets sera créé. En examinant les informations reçues, l'équipe pourra alors identifier les problèmes de financement et élaborer des propositions de solution.

Au Timor oriental, les Nations unies ont adopté une approche progressiste au niveau de la coordination des donateurs. Une unité spéciale se charge de recueillir et d'échanger des informations sur la participation des différents donateurs.

Même si une approche au cas par cas est nécessaire, il faudrait recourir plus systématiquement à ces deux cadres et les mettre en place, lorsqu'une crise éclate, de manière à tenir compte d'emblée de la question de la liaison. En l'absence d'un système rigide et préorganisé, la Commission estime que des améliorations sont nécessaires, si on veut accroître l'efficacité. La Commission est disposée et prête à structurer davantage l'approche «cercle d'amis», par exemple en proposant l'application de certaines règles de base. Ces règles pourraient prévoir l'attribution des responsabilités de la coordination, si le pays ne peut s'en charger, et la mise en place d'un mécanisme systématique et adéquat d'échange d'informations concernant les interventions des donateurs individuels. Un système convivial et décentralisé, faisant usage des techniques modernes de l'information, permettra d'échanger rapidement toutes les données nécessaires sur les actions réalisées par chacun. La Commission est disposée à participer activement à ces initiatives et pourrait par exemple fournir des structures de coordination.

L'approche «cercle d'amis» doit être renforcée de façon plus systématique, tout en appliquant le principe du cas par cas. La Commission pourrait jouer un rôle plus actif dans ce cadre.
--

3.4. Autres acteurs d'une approche «cercle d'amis» plus organisée

Il est largement admis qu'une meilleure coordination et une plus grande cohérence sont des conditions préalables nécessaires pour mener à bien une action efficace pendant toute la durée du cycle de crise. Des cadres stratégiques communs devraient, si possible, être définis pour chaque action, en tenant compte du contexte local, national, régional et international.

Les situations de conflit entraînent presque toujours la détérioration des indicateurs sociaux et l'élévation du seuil de pauvreté dans les pays concernés, ce qui aggrave donc souvent les problèmes existants. Les stratégies visant à remédier à ces problèmes et à favoriser la stabilisation d'un environnement social et économique extrêmement fragile sont essentielles. Pour un grand nombre de ces pays, la possibilité d'obtenir rapidement un allègement de la dette est vitale. L'application du concept des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et une approche coordonnée sont particulièrement appropriées dans les pays se trouvant dans des situations d'après-conflit. Les documents de stratégie par pays de la CE et la programmation de l'aide au développement s'appuieront aussi sur ces cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, lorsqu'ils existent.

Depuis la mise en œuvre, en 1996, de l'Initiative pour les pays pauvres et lourdement endettés, les pays pauvres et très endettés se trouvant dans une situation d'après-conflit ont reçu une grande attention. La décision récente des conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI de proroger la clause de limitation dans le temps (sunset clause)¹⁴ jusqu'à la fin 2002 permettra à un plus grand nombre de pays, en particulier des pays dans des situations d'après-conflit, de prendre les mesures nécessaires pour engager le processus d'allègement de la dette. Les problèmes liés à la dette de ces pays seront traités au cas par cas, en tenant compte des contraintes spécifiques des pays sortant d'un conflit lors de l'évaluation des conditions préalables à la réforme et de la viabilité des situations d'endettement. Il s'agit là d'un aspect important de toute stratégie coordonnée.

D'autres instruments spécifiques, comme les fonds spéciaux, sont en principe utiles. Cependant, ils ne sont pas systématiquement les mieux adaptés aux situations d'après-crise. En effet, les évaluations du recours à des fonds spéciaux au Rwanda, en RDC et en Sierra Leone ont mis en lumière des résultats plutôt mitigés. Le manque de visibilité des actions de chaque donateur constitue un obstacle majeur à la contribution à des mécanismes de financement globaux.

Les ONG locales et internationales ainsi que d'autres groupes de la société civile doivent être associés aux discussions sur les orientations stratégiques et participer aux mécanismes de coordination. Ils peuvent proposer leur compétence et leur connaissance de la situation ne doit pas être négligée. Dans le cadre des approches «cercle d'amis», leur participation s'est avérée utile. Une enceinte de discussion peut être créée sur place, afin d'échanger les expériences sur les projets, d'identifier les meilleures pratiques et de partager les informations. Il n'est pas toujours facile de provoquer de tels échanges d'information. Toutefois, la délégation de la Commission peut jouer un rôle plus actif dans ce contexte, en organisant, par exemple, des réunions informelles et des ateliers. Ce mécanisme devrait autant que possible être intégré dans l'approche «cercle d'amis». Cet effort s'inscrit dans la nouvelle approche de la politique de développement, orientée vers une plus grande participation d'un large éventail d'acteurs de

¹⁴ La clause de limitation dans le temps définit le délai dans lequel les pays doivent solliciter la mise en œuvre de l'initiative pour les pays pauvres et lourdement endettés. Ce délai était initialement fixé à la fin 2000 et a été prorogé jusqu'à la fin 2002.

la société civile dans la discussion sur les stratégies à mener et dans la mise en œuvre des programmes de coopération.

En dépit des exemples de dynamiques régionales négatives (région des Grands Lacs), il convient de soutenir l'engagement régional et le rôle des organisations régionales (OUA, CDAA, CEDEAO,...) doit être renforcée dans les situations d'après-conflit. Il faut encourager les pays voisins, les organisations régionales et les autres parties intéressées ou potentielles à participer au processus «cercle d'amis». En ce qui concerne la politique de la Communauté européenne, cette optique cadre parfaitement avec le soutien qu'elle accorde aux processus régionaux de coopération ainsi qu'avec la forme de partenariat ou de dialogue entrepris avec certains groupes de pays.

Une coordination accrue et mieux organisée entre les différents acteurs multilatéraux, régionaux et non gouvernementaux devrait renforcer les synergies au niveau de l'intervention internationale en cas de crises et permettre une définition plus claire des mesures de participation graduelle et de retrait progressif.

4. VERS UNE STRATEGIE DE LIAISON DE LA CE

La CE doit élaborer un cadre stratégique, afin d'assurer la liaison entre les différents instruments qu'elle utilise dans une situation spécifique. La CE est présente dans le monde entier et elle jouit d'une certaine neutralité, puisqu'elle représente des intérêts politiques globaux. C'est pourquoi elle a une responsabilité et un rôle spécifique à jouer. L'Union européenne (CE et États membres) est le plus grand donateur d'aide humanitaire: elle a fourni 58% de l'ensemble de l'aide d'urgence du CAD en 1999 (dont 16% pour la seule CE); sa part dans l'aide au développement à long terme représente quelque 50% de l'aide internationale publique au développement (dont quelque 10% pour la seule CE). L'objectif global de la Commission est de renforcer le cadre stratégique dans lequel elle intervient au début de la crise jusqu'à la reprise de la coopération normale au développement et d'accroître son efficacité, sa rapidité et sa flexibilité. Les problèmes liés à la transition entre l'aide d'urgence et l'aide au développement ont déjà été partiellement abordés dans le cadre de la réforme de RELEX¹⁵, visant à améliorer la rapidité, la qualité et la visibilité de l'aide extérieure de l'UE. Des améliorations seront notamment réalisées grâce au processus de déconcentration, donnant un plus grand pouvoir de décision aux délégations sur le terrain, et grâce au changement des rôles respectifs de la Commission et des États membres dans l'approbation des stratégies, programmes et projets (ce qu'il est convenu d'appeler la «comitologie»). Outre ces changements, plusieurs éléments spécifiques devraient être mis en place, afin de veiller à ce que les questions de liaison soient dûment prises en considération.

4.1. Principaux problèmes à examiner

Afin de faciliter le processus de liaison et la transition entre les actions d'ECHO et les instruments de développement et de coopération, la CE doit régler trois principaux problèmes liés au facteur temps, aux partenaires de mise en œuvre et à la mise à disposition de ressources au moyen des instruments adéquats.

Les évaluations qui ont été réalisées confirment le besoin de procédures plus flexibles et plus rapides, notamment d'un règlement relatif à la réhabilitation. Une évaluation de la ligne budgétaire «Aide aux populations déracinées dans les pays en développement d'Amérique

¹⁵ SEC (2000) 514 du 16 mai 2000.

latine et d'Asie»¹⁶ pour la période 1997-1999 a mis à jour plusieurs contraintes de procédure et constaté des retards accrus dans la signature des contrats, le recrutement d'assistants techniques, les transferts de fonds et l'approbation d'avenants. Une récente évaluation des actions de réhabilitation menées dans les pays ALA et MED¹⁷ a montré que les procédures actuelles de la ligne budgétaire «Réhabilitation» n'ont pas contribué à l'efficacité de cette ligne budgétaire, car elles n'ont pas donné lieu à une capacité de décaissement rapide ni augmenté la flexibilité au niveau de la prise de décision. En outre, il n'est pas prouvé que la combinaison des phases et des instruments donnent de bons résultats. L'évaluation a également révélé l'absence de mécanismes assurant la cohérence avec les cadres de stratégie pour les pays ALA et MED.

L'augmentation des contraintes de procédure et des délais est généralement due aux règlements, aux mécanismes de contrôle ex-ante et aux procédures internes, aux pratiques et à la culture institutionnelle.

L'approbation nécessaire des projets par les gouvernements constitue une autre contrainte dans certaines situations de crise. Les principaux instruments de développement et de coopération (FED, Tacis, MEDA...) s'articulent autour du principe du partenariat et ne peuvent pas être utilisés sans la participation du gouvernement du pays concerné. Il se peut que certains gouvernements soient peu disposés à prendre en charge des projets lancés par des ONG financées par ECHO, notamment s'ils concernent des régions dont l'opposition a pris le contrôle. Il se peut aussi qu'ils soient peu enclins à financer des actions en faveur du processus de paix. Dans certains cas exceptionnels, la Commission a été contrainte d'assumer le rôle de l'ordonnateur national en raison des circonstances régnant dans le pays concerné (Somalie, Congo, Rwanda). Dans d'autres cas, les ressources de développement ne peuvent pas être mises à disposition et il faut trouver d'autres ressources financières gérées de façon autonome par la Commission (réhabilitation, lignes budgétaires en faveur des réfugiés ou cofinancement d'ONG). C'est, par exemple, le cas du Liberia: étant donné que la signature du programme indicatif avait été retardée de plusieurs mois, il a fallu utiliser les ressources réservées à l'aide aux réfugiées, soumises à des procédures plus souples.

Les compétences spécifiques des agences chargées de la mise en œuvre de l'aide d'urgence et des programmes de développement sont forcément différentes. En 2000, 65% environ de l'aide humanitaire de la CE ont été utilisés pour financer des projets d'ONG, 20% ont été acheminés par l'intermédiaire d'organismes des Nations unies (dont 5% en faveur du Programme alimentaire mondial) et quelque 15% par la Croix-Rouge et d'autres organisations internationales. Tant qu'un grand nombre d'ONG sont spécialisées et compétentes soit dans l'aide d'urgence, soit dans l'aide au développement, il peut s'avérer difficile d'assurer la continuité avec un groupe spécifique d'ONG, car les partenaires et les méthodes de travail peuvent brusquement changer. Par exemple, deux ONG seulement parmi celles qui participaient à la phase d'aide d'urgence pendant les inondations au Mozambique ont soumis une proposition sur les quarante propositions reçues dans le cadre du programme destiné à prendre le relais de l'aide d'urgence. La majeure partie des propositions ont été soumises par des ONG spécialisées dans l'aide au développement. Les interventions au Liban en sont un autre exemple: les projets ECHO approuvés grâce aux propositions d'ONG ne font que brièvement allusion à l'accord de partenariat de l'UE et au programme MEDA. Un groupe

¹⁶ Évaluation de la ligne budgétaire «Aide aux populations déracinées dans les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie 1997-1999», règlement n° 443/97 du Conseil, rapport de synthèse de septembre 2000.

¹⁷ Rapport de la phase «desk», août 2000.

séparé d'ONG a proposé différentes idées pour financer la réhabilitation, présentant peu d'intérêt pour le programme ECHO (un seul projet de réhabilitation, concernant le déminage, était susceptible de prolonger une activité lancée dans le cadre d'ECHO).

La liste des partenaires de mise en œuvre peut changer et s'étoffer pendant la phase de transition et il peut s'avérer nécessaire de dépasser le cadre des ONG et des agences des Nations unies et de s'ouvrir à d'autres organismes, notamment des organisations locales, le secteur privé et des consultants recrutés dans le cadre d'études techniques. S'il est décidé de poursuivre l'action avec des ONG, il convient de donner la préférence aux ONG qui ont acquis une compétence avérée dans les deux domaines.

Certains instruments de la CE, comme la ligne budgétaire «Aide alimentaire/sécurité alimentaire», ont montré leur aptitude à favoriser la liaison entre l'aide d'urgence et l'aide au développement. Cependant, leurs ressources ne sont pas suffisantes pour couvrir tous les pays potentiellement concernés¹⁸. Dans le Sud du Caucase et en Asie centrale, il s'est révélé difficile de faire la liaison en raison de la nature de l'aide Tacis actuelle et de l'insuffisance des moyens financiers disponibles au titre de la ligne budgétaire «Réhabilitation», par exemple, pour satisfaire aux besoins de réhabilitation au Tadjikistan (un montant de 1,7 million d'euros seulement était disponible en 2000).

L'expérience montre que les principaux obstacles empêchant la CE d'assurer une liaison efficace ont trait aux délais, à la participation de partenaires adéquats et à la mise à disposition des ressources nécessaires.

4.2. Adaptation des documents de stratégie par pays

Les nouveaux «documents de stratégie par pays»¹⁹ resteront les principaux documents de référence de l'aide CE. Ces documents, qui s'appuient sur une analyse de la situation du pays partenaire et des activités des autres grands partenaires, seront utilisés pour orienter, gérer et évaluer les programmes d'aide de la CE dans tous les pays en développement qui reçoivent une aide du Fonds européen de développement, dans le cadre des programmes ALA et MED, et progressivement dans d'autres pays.

La question de la liaison fera partie intégrante des documents de stratégie par pays dans les pays où ECHO intervient, dans le but de planifier la transition entre la phase d'urgence et la phase de développement. L'accord de Cotonou, qui cite explicitement la question de la liaison²⁰, le prévoit déjà pour les pays ACP. C'est également le cas pour le nouveau programme CARDS en faveur des Balkans occidentaux, qui se concentre sur la reconstruction et la stabilisation ainsi que sur les objectifs à long terme du développement économique et social durable²¹. Quant aux pays en situation de conflit, les documents de stratégie par pays seront axés sur le rôle de la CE dans l'établissement et le règlement de la paix, ce qui englobe la liaison entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement. En ce qui concerne les pays confrontés à des catastrophes naturelles périodiques, la préparation aux catastrophes doit faire partie des stratégies de développement à long terme. Au niveau environnemental, elle peut être mise en place au moyen de méthodologies appropriées, à savoir les évaluations

¹⁸ La ligne budgétaire «Aide alimentaire/sécurité alimentaire» est programmée pour couvrir quelque vingt pays.

¹⁹ Cadre normalisé adopté par le Conseil, 10 novembre 2000.

²⁰ Article 11, paragraphe 5, de l'Accord de Cotonou.

²¹ Article 2, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil du 5 décembre 2000.

environnementales et le profil environnemental par pays. En ce qui concerne les pays touchés par des crises structurelles, le renforcement des institutions et la consolidation de la capacité des acteurs non étatiques doivent faire partie intégrante des documents de stratégie par pays. Ces documents de stratégie doivent aussi examiner les potentialités commerciales et les stratégies et réformes nécessaires pour accroître la productivité et le commerce.

Lorsqu'ECHO débute son intervention dans un pays, il convient d'examiner la nécessité d'adapter le document de stratégie par pays. Même si ce document stratégique reste valable dans une perspective de développement à long terme, la crise touchera les activités de coopération. C'est pourquoi il faudra élaborer un addendum au document stratégique, en étroite collaboration avec les partenaires présents sur le terrain. Pour les pays ACP, ce processus correspond aux réexamens ponctuels prévus par l'accord de Cotonou²² et au nouveau système établi pour la programmation et l'allocation des ressources²³; ces dispositions prévoient l'application de procédures flexibles et efficaces. Pour les pays méditerranéens, un processus de réexamen comparable, requis par des circonstances imprévisibles, est également prévu dans le nouveau règlement MEDA²⁴. De même, un processus de réexamen ponctuel est prévu pour les Balkans occidentaux²⁵.

L'addendum au document de stratégie par pays s'appuiera sur une analyse de la situation et comprendra des informations sur les interventions des autres donateurs, et notamment les États membres. Il définira les orientations stratégiques, les objectifs et les priorités, en associant et en intégrant de façon mutuellement interdépendante différentes interventions et instruments. En effet, dans la plupart des cas, il n'y a pas de transition chronologique entre les différents instruments, mais le financement est simultané. Pour établir des liens entre l'aide d'urgence et l'aide au développement, une planification immédiate est requise non seulement pour les interventions d'urgence à court terme mais aussi pour les actions de réhabilitation et de développement à moyen terme. Cela doit comprendre, si possible, un retrait progressif d'ECHO. Les approches de l'aide humanitaire et de la coopération au développement doivent être davantage coordonnées. En Somalie, dans ce qu'il est convenu d'appeler les zones sinistrées, les médicaments ont été distribués gratuitement, tandis que dans les régions dites de réhabilitation, parfois très proches, des mécanismes de partage des coûts ont été mis en place. C'est pourquoi il convient de concevoir les interventions humanitaires en tenant compte des objectifs à long terme et de la viabilité, tandis que les programmes de développement doivent de plus en plus prendre en considération les besoins des populations identifiés pendant la phase de réhabilitation ainsi que l'évolution des besoins.

L'addendum sera rédigé par des groupes de travail interdisciplinaires, car les études de cas et les évaluations ont clairement montré que la coordination interne continue est un gage de succès. Ces groupes de travail ont prouvé leur utilité dans les pays ou régions où ils ont été constitués, comme au Mozambique. Cette expérience a permis de tirer la conclusion intéressante que la création d'un groupe de travail est nécessaire pour assurer la liaison mais qu'elle soulève certaines questions liées aux délais: elle peut allonger le temps de réaction dans la perspective humanitaire, alors qu'elle le réduit dans la perspective du développement. Le point crucial est de savoir quand il faut décider de créer le groupe de travail, dont la

²² L'article 5, paragraphe 2, de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou prévoit que dans les circonstances exceptionnelles visées par les dispositions relatives à l'aide humanitaire et d'urgence, le réexamen de la stratégie du pays et du programme indicatif a lieu à la demande de l'une ou l'autre partie.

²³ Utilisation de l'enveloppe destinée à couvrir des besoins imprévus.

²⁴ Article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2698/2000 du Conseil du 27 novembre 2000.

²⁵ Article 3, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil du 5 décembre 2000.

constitution doit être immédiate, et d'affecter le personnel suffisant de façon flexible. La crise du Kosovo fournit un autre exemple de liaison réussie. Les mécanismes de coordination mis en place au Kosovo ont assuré un niveau de coordination sans précédent entre les services concernés de la Commission, tant au siège central que sur le terrain. L'établissement et le déploiement rapide de la force d'intervention de la Commission dans la province du Kosovo, avant l'arrivée de l'Agence pour la reconstruction et parallèlement à la présence d'ECHO, ont été des facteurs décisifs de succès.

L'addendum au document stratégique par pays, à adopter suivant les procédures prévues par les instruments applicables, couvrira les actions envisagées et les différents instruments à utiliser, de façon à éviter l'approbation ultérieure des projets individuels et que seule la diffusion d'informations soit nécessaire. L'addendum au document stratégique par pays évaluera également le type de compétences requises et identifiera les partenaires adéquats. Ces questions seront autant que possible discutées et convenues avec le pays partenaire.

La Commission proposera des procédures simplifiées et accélérées pour l'adoption et la modification de cet addendum. L'expérience montre que l'évolution des crises, et notamment des conflits, est imprévisible. C'est pourquoi l'addendum au document stratégique par pays doit prévoir suffisamment de flexibilité pour permettre des adaptations rapides à des situations changeantes et inattendues. L'objectif commun doit être d'approuver les orientations stratégiques et de disposer d'une flexibilité maximale pour élaborer et mettre en œuvre les projets et les programmes de travail à très court terme.

Dès le début de l'intervention d'ECHO, un addendum au document de stratégie par pays, comprenant un programme de travail indicatif, sera élaboré et adopté au moyen de procédures simplifiées et accélérées.

4.3. Outils et instruments

La Commission réévalue ses propres outils et instruments opérationnels, afin d'identifier les domaines où les liens peuvent être améliorés. Ce réexamen est réalisé dans le cadre de la réforme de RELEX. L'objectif de la Commission n'est pas de créer un nouvel instrument financier permettant une meilleure liaison mais d'améliorer dans la mesure du possible les instruments existants et leurs liens. Il sera également indispensable de réduire le nombre de lignes budgétaires, car ce principe est jugé essentiel pour accroître l'efficacité de la gestion de l'aide extérieure.

Parmi les **instruments thématiques** dont la Commission dispose pour aborder les vastes questions sectorielles générales, certains sont particulièrement indiqués dans des situations d'immédiate après-crise et conviennent mieux pour assurer la liaison. C'est le cas de la réhabilitation et de la reconstruction, de l'aide aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, de l'aide alimentaire et de la sécurité alimentaire et du déminage. D'autres instruments peuvent être utilisés à titre complémentaire, comme le soutien à la démocratisation et le respect des droits de l'homme, le cofinancement des ONG et la coopération décentralisée.

Le règlement (CE) n° 2258/96 relatif à des actions de réhabilitation et de reconstruction dans les pays en développement pourrait constituer un instrument utile dans la mise en œuvre des programmes de développement à long terme. Il doit cependant être amélioré. Pour accroître sa

flexibilité, la possibilité sera proposée de rassembler les lignes budgétaires «réhabilitation»²⁶ correspondant à diverses zones géographiques en une seule ligne couvrant toutes les régions. Ce règlement pourrait, par exemple, jouer un rôle essentiel dans la poursuite du financement des actions lancées dans le cadre du nouveau mécanisme de réaction rapide. Il pourrait en résulter qu'une plus grande attention sera consacrée au rétablissement des capacités institutionnelles et à la reconstruction du tissu social en marge de la réhabilitation matérielle des infrastructures de base. Le règlement en matière de réhabilitation sera réexaminé à la lumière des conclusions des évaluations et du rapport de la Cour des comptes, compte tenu des améliorations attendues au niveau de la mise en œuvre de la réforme de RELEX, et notamment dans le domaine de la comitologie et des procédures internes.

La Commission pourrait également explorer la possibilité de rassembler des règlements existants, sans en modifier la portée des activités, les groupes bénéficiaires et les partenaires de mise en œuvre (réfugiés et réhabilitation, par exemple). Cela permettrait d'intégrer dans un seul programme une large gamme d'activités pour un seul pays. L'alternative à envisager sera un regroupement géographique dans le cadre de vastes programmes géographiques.

La ligne budgétaire «Aide alimentaire et sécurité alimentaire» constitue un bon instrument pour établir des liens, puisqu'elle couvre à la fois le court et le long terme. Ses ressources sont consacrées à 30 % à des opérations de crise (par le biais du PAM et des ONG). Le solde est utilisé pour financer les politiques de sécurité alimentaire, et notamment l'aide à l'instauration des conditions nécessaires pour engager un processus de réforme à long terme. Cet instrument est donc flexible et peut intervenir dans un ensemble de situations. La question des LRRD sera prise en compte dans le cadre de l'évaluation planifiée, qui considérera notamment la question du rapport entre cet instrument et les autres instruments de la Communauté.

Les activités de déminage sont importantes dans un certain nombre de situations d'avant-crise et d'après-crise et elles peuvent faire partie intégrante des projets d'aide humanitaire, de réhabilitation, de reconstruction ou de développement. Bien que la sécurité humaine et la volonté de sauver des vies constituent les objectifs fondamentaux des actions ayant trait aux mines, l'impact socio-économique des mines terrestres antipersonnel sur les populations et leurs effets négatifs sur les efforts visant à réduire la pauvreté et l'instabilité ne peuvent pas être ignorés. Il est donc important que la question des mines terrestres antipersonnel soit intégrée dans les documents de stratégie par pays et examinée à la lumière du cycle de développement du pays. L'évaluation de l'impact socio-économique de la menace des mines terrestres antipersonnel devient une constante de l'approche de la Commission en matière de programmation stratégique régionale de la lutte contre les mines. Le nouveau règlement actuellement en discussion établit un lien évident entre les actions de lutte contre les mines et les stratégies globales de coopération avec les pays tiers. Il prévoit un éventuel financement complémentaire²⁷.

Quant au cofinancement des ONG, les conditions générales adoptées en janvier 2000 prévoient de donner la priorité notamment aux pays en développement en phase de réhabilitation.

²⁶ Lignes budgétaires B7-303 Asie, B7-313 Amérique latine, B7-411 Méditerranée, B7-522 Républiques du Caucase et d'Asie centrale, B7-641 ACP.

²⁷ Article 1er, paragraphe 2 et article 2, paragraphe 4, de la proposition modifiée de règlement du Conseil concernant la lutte contre les mines terrestres antipersonnel.

Les règlements (CE) n^{os} 975/1999 et 976/1999 du Conseil fixant les exigences pour la mise en œuvre des actions communautaires en matière des droits de l'homme et de la démocratisation au titre de la ligne B7-7 du budget de la Communauté sont structurés autour de trois domaines d'intervention possibles: protection des droits de l'homme, démocratisation, prévention des conflits et gestion des conséquences des conflits en termes de droits de l'homme. Les travaux actuels de programmation démontreront que la ligne B7-7 peut englober ou poursuivre des actions financées au moyen d'autres instruments. Le soutien des organisations de la société civile actives dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie est une possibilité. Les règlements prévoient la possibilité de financer des projets de moins de 2 millions d'euros dans des situations d'urgence. On pourrait donc aussi l'envisager pour la prévention de conflits et le traitement des violations des droits de l'homme dans les situations d'après-conflit.

D'une façon générale et à l'exception du nouvel accord de partenariat ACP-CE et du programme CARDS en faveur des Balkans occidentaux, **les autres grands programmes régionaux de la CE** (MEDA, Tacis, Amérique latine et Asie) ne sont pas conçus actuellement pour assurer de façon flexible et opportune la liaison entre l'aide d'urgence et l'aide au développement dans les situations d'après-crise.

L'opportunité d'intégrer les questions de réhabilitation et d'aide aux réfugiés doit être prise en considération dans la réflexion actuelle sur le futur réexamen du règlement ALA. Cette intégration nécessiterait des adaptations adéquates, afin de déterminer précisément la nature des opérations à financer, les bénéficiaires, les partenaires à impliquer ainsi que les procédures accélérées nécessaires pour ces types d'action. L'actuelle proposition de la Commission concernant le nouveau règlement relatif à l'aide aux populations déracinées dans les pays ALA²⁸ comprend des dispositions adéquates pour assurer une meilleure liaison. Les opérations menées en vertu du règlement proposé sont conçues de manière à prendre progressivement le relais de l'aide d'urgence et à faciliter la transition vers une stratégie de développement. C'est pourquoi elles relèvent d'une stratégie globale de réhabilitation en faveur de populations qui sont ou ont été touchées par un conflit intérieur ou extérieur.

Tacis est essentiellement un programme d'assistance technique ayant une certaine latitude pour entreprendre des actions d'investissement. Son soutien est accordé prioritairement au processus de démocratisation et de transition vers l'économie de marché. La Commission pourrait envisager la possibilité d'étendre la portée des actions Tacis.

Bien que MEDA ne se concentre pas sur des questions de réhabilitation ou de crise, il permet de prendre dans une certaine mesure le relais de projets en phase d'urgence. On peut citer l'exemple des opérations de déminage au Liban.

Quant à la coopération avec les pays ACP, l'accord de Cotonou offre plus de possibilités d'appréhender la question de la liaison que dans le passé. Les cas suivants peuvent être envisagés:

1) Dans les pays où la crise survient alors qu'il existe déjà un document de stratégie et un programme indicatif, il est possible de prendre les mesures suivantes: un réexamen du programme indicatif sera réalisé à la demande de l'une ou l'autre partie et il sera décidé de lancer des opérations dans le but de faciliter la transition entre la phase d'urgence et la phase

²⁸ COM (2000) 831 du 20 décembre 2000.

de développement à l'aide de mécanismes efficaces et flexibles²⁹. Lorsqu'aucun financement budgétaire n'est prévu, les interventions d'urgence et de réhabilitation peuvent être financées par le Fonds européen de développement. En tout état de cause, les acteurs non étatiques continueront de disposer de ressources, et notamment de la part de l'enveloppe à long terme à laquelle ils ont directement accès³⁰.

2) Dans les pays où, en raison de circonstances exceptionnelles, aucun programme indicatif n'a été signé, l'accord de Cotonou prévoit la mise en place d'un mécanisme spécifique³¹, qui implique les éléments suivants: hormis les cas où la coopération de la CE a été suspendue conformément aux procédures prévues aux articles 96 et 97 de l'accord de Cotonou³², une affectation globale des ressources sera décidée et notifiée. Cependant, compte tenu des difficultés liées au travail normal de programmation, seules des mesures spécifiques, conformes au document de stratégie par pays, seront adoptées dans le but d'assurer une liaison adéquate entre l'aide d'urgence et l'aide au développement. Dans ce cas également, si aucun financement budgétaire n'est prévu, il convient de recourir à un financement du FED par ce qu'il est convenu d'appeler l'«affectation B», destinée à couvrir les besoins imprévus³³. Une action humanitaire ainsi qu'une action après l'urgence, visant à la réhabilitation matérielle et sociale, peuvent être entreprises dans ce cadre au moyen de mécanismes efficaces et flexibles. Des ressources seront également directement accessibles aux acteurs non étatiques.

Le programme CARDS proposera une aide de la Communauté pour la reconstruction, le retour des réfugiés et des personnes déplacées, la stabilisation de la région ainsi que le développement institutionnel, les réformes économiques, le développement social, la réhabilitation environnementale et la coopération régionale.

En ce qui concerne les **procédures internes**, le processus de réforme de la Commission est déjà bien avancé au niveau de l'évaluation et des propositions. Ce processus doit être renforcé, en tenant compte, en particulier, de la question de la liaison. La Commission réexamine actuellement ses procédures internes et proposera des mécanismes de prise de décision simplifiés et plus flexibles, qui seront appliqués lorsque l'addendum au document stratégique par pays et le programme de travail correspondant seront élaborés. D'une façon générale, il convient d'accroître la flexibilité, même si certaines améliorations ont déjà été introduites après la création de l'Office de coopération EuropeAid, par exemple au niveau des procédures d'adoption et de modification des contrats.

Dans la pratique, en raison de l'extrême sensibilité des problèmes et de la complexité des situations, les décisions sont souvent prises au plus haut niveau au siège central. La nécessité de décentraliser le processus de prise de décision en faveur des acteurs sur le terrain est reconnue. Comme on peut le voir au Kosovo, la déconcentration de la prise de décision du siège central vers les acteurs sur le terrain est une condition essentielle de succès. Le considérable transfert de compétences aux délégations prévu dans la réforme de la gestion de l'aide de la Communauté aura un impact positif sur la question de la liaison. Les délégations,

²⁹ Article 5, paragraphe 2, de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou et articles 72, paragraphe 6, et 73, paragraphe 1, du texte principal de l'accord.

³⁰ Article 4, paragraphe 1, point d), de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou.

³¹ Article 3, paragraphe 4, de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou.

³² Déclaration XXI de l'acte final de l'Accord de Cotonou.

³³ Article 3, paragraphe 2, point b), de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou et articles 72, paragraphe 6, et 73, paragraphe 1, du texte principal de l'accord.

en collaboration avec les États membres, joueront un rôle essentiel dans l'élaboration de l'addendum au document de stratégie par pays et dans la définition et le choix des projets et programmes.

L'opportunité d'apporter des changements spécifiques aux règlements existants et aux procédures internes de prise de décision sera examinée dans le but d'accroître la capacité de la Communauté à réagir, en temps opportun, aux situations d'après-crise.

4.4. Risques accrus dans les situations de transition: compromis entre la flexibilité, la rapidité et le contrôle

Une intervention efficace dans les situations d'après-crise implique l'acceptation d'un niveau plus élevé de risque «technique» dans la mise en œuvre de la coopération, en dépit du risque politique inhérent à la situation générale du pays. Il est difficile d'agir avec flexibilité et rapidité dans des situations explosives, tout en maintenant contrôle rigoureux et transparence.

Ce risque technique plus élevé concerne en premier lieu la procédure accélérée qui est proposée pour adopter l'addendum au document de stratégie par pays ainsi que le programme de travail correspondant. Dans ce contexte, les consultations menées avec les autorités partenaires seront forcément limitées et, dans certains cas, difficiles. Par ailleurs, les études sectorielles et autres études d'impact ne peuvent pas être systématiquement réalisées avant l'identification des projets. Les études de faisabilité, la conception technique, le contrôle de la qualité sur le terrain, la vérification de la capacité effective du partenaire de mise en œuvre sont autant d'étapes qui requièrent du temps.

En deuxième lieu, ce risque concerne les procédures en général. Il convient d'examiner les possibilités d'apporter une plus grande flexibilité aux contrats existants, sans nécessairement influencer l'usage de contrats similaires en dehors des opérations de liaison. En effet, il peut se révéler nécessaire de modifier le contenu et le lieu du projet, des ressources peuvent être perdues et les objectifs manqués. C'est une façon d'éviter la multiplication des avenants.

Des risques politiques élevés sont inévitables. Dans les situations d'après-crise, il est souvent nécessaire de traiter avec des partenaires potentiellement instables. Les gouvernements peuvent être éphémères. Il convient également d'accepter que, dans certains cas, l'assistance d'après-crise puisse favoriser le maintien en place de gouvernements faisant l'objet de critiques. En cas d'émergence d'un pouvoir, le choix d'un partenaire peut être hautement sensible: le gouvernement est faible, les ONG sont absentes ou manipulées. Les agences de l'ONU devraient être appelées à fournir une légitimité et un cadre pour les donateurs, s'il y a lieu sous la forme d'un «cercle d'amis».

Pour toutes ces raisons, il convient d'admettre que certaines décisions doivent être prises même si le résultat de l'intervention est incertain. Un certain degré de compréhension à cet égard est essentiel si la Commission veut agir de manière efficace dans des circonstances difficiles.

La Communauté et les États membres doivent choisir entre l'accroissement de la rapidité et de la flexibilité d'action et la garantie d'un niveau maximal de contrôle et de qualité. Ils doivent accepter les risques inhérents ou décider de ne pas intervenir.

5. CONCLUSION - SYNTHÈSE DES ORIENTATIONS PROPOSÉES

L'insuffisante coordination entre les donateurs et le manque d'instruments adéquats pour réagir rapidement et efficacement à des situations d'après-crise réduisent l'efficacité et l'impact de l'aide fournie. L'expérience montre que certaines améliorations ont permis d'assurer la liaison entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement. Cependant, il reste beaucoup à faire. Tous les donateurs sont confrontés au même type de problèmes.

Étant donné que la CE est un donateur important tant en matière d'aide d'urgence que d'aide au développement et qu'elle est largement présente sur la scène internationale, elle a une responsabilité particulière à assumer à cet égard.

Dans le but d'optimiser la contribution de la CE aux actions réalisées dans les situations d'après-crise et d'en augmenter l'efficacité, la Commission propose les mesures suivantes.

- Dans les pays sujets aux catastrophes naturelles, une plus grande attention sera accordée à la préparation aux catastrophes et à la prévention au niveau des stratégies et programmes d'aide humanitaire et, plus encore, de coopération au développement.
- Dans les situations de conflit, la liaison entre l'aide d'urgence et l'aide au développement doit être replacée dans un contexte économique, social et politique plus large et considérée comme un élément essentiel à prendre en considération au cours des différentes phases et dans les différents domaines d'intervention.
- Dans les pays où il n'y a pas d'urgence humanitaire, ECHO doit se retirer progressivement et se concentrer sur sa mission fondamentale. Cela signifie que si la CE s'engage à poursuivre son aide, il convient de mettre en œuvre en temps opportun les instruments adéquats à long terme, pour assurer le relais.
- L'aide d'urgence doit être de plus en plus conçue de manière à permettre une transition respectant les objectifs de développement à long terme et assurant la durabilité. La politique de développement doit à son tour être mieux adaptée à résoudre ces questions.
- Pour remédier au problème du manque de coordination entre donateurs dans les situations d'après-crise, il convient de renforcer de façon plus systématique l'approche «cercle d'amis» dans le cadre des Nations unies, tout en appliquant le principe du cas par cas. La Commission, en collaboration avec les États membres, peut jouer un rôle plus actif dans ce processus.
- Les différents acteurs multilatéraux, régionaux et non gouvernementaux doivent être impliqués dans des initiatives internationales mieux coordonnées, afin de renforcer les synergies et de permettre une définition plus claire des mesures d'introduction graduelle et de retrait progressif.
- Lors du recentrage des activités de développement de la Communauté dans un nombre plus limité de domaines, l'amélioration de la coordination et de la complémentarité entre la CE et les États membres sera axée sur une répartition

des tâches, de façon que l'UE puisse mieux satisfaire les besoins existants aux différentes phases.

- La Commission européenne réexaminera ses propres instruments et procédures, dans le but de réduire les délais, de rassembler les ressources appropriées en temps opportun et de veiller à impliquer les partenaires adéquats. Ce réexamen sera réalisé dans le cadre de la réforme de RELEX, et notamment en rapport avec la déconcentration et les changements au niveau de la comitologie.
- Dès le début de l'intervention d'ECHO, un addendum au document de stratégie par pays, assorti d'un programme indicatif de travail, sera élaboré et adopté au moyen de procédures simplifiées et accélérées. Il couvrira les actions envisagées et les différents instruments à utiliser, de façon à éviter l'approbation ultérieure des projets individuels et à n'exiger que la diffusion d'informations.
- Pour mettre en œuvre cet addendum et le programme de travail, une procédure simplifiée de prise de décision doit être appliquée par la Commission pour approuver les projets et programmes individuels. Les procédures de mise en œuvre seront révisées, afin d'accroître la flexibilité, notamment au niveau du choix des organismes d'exécution, des procédures d'appels d'offres et des modifications de contrats. Cela concernera les instruments thématiques essentiels, comme la réhabilitation, l'aide aux réfugiés, l'aide et la sécurité alimentaires et le déminage.
- En ce qui concerne la transition au niveau des grands programmes régionaux de la CE, des dispositions adéquates devront être intégrées dans certains de ces programmes (CARDS, Cotonou, MEDA). Ils devront être mis en œuvre avec toute la flexibilité requise. Pour d'autres (Takis, ALA), un réexamen pourrait être envisagé, afin de déterminer dans quelle mesure ils devraient être élargis à la réhabilitation, à l'aide aux réfugiés et aux mines, plutôt que de procéder à un regroupement thématique de ce type d'activités.

Pour améliorer sa capacité à réagir en temps opportun et de façon efficace à des situations d'après-crise, la Communauté et les États membres doivent accepter un degré plus élevé de risque technique. Il faudra choisir entre accroître la rapidité et la flexibilité de l'action et garantir un niveau maximal de contrôle et de qualité.