

ÉTUDE DE CAS : MODULE DE L'APRÈS CONFLIT

*Rapport sommaire préliminaire
de la Mission d'évaluation conjointe au Timor oriental
Darwin, Australie
15 novembre 1999*

INTRODUCTION ET OBJET

1. Le Timor oriental sera probablement le premier nouvel État du 21^e siècle. Le 30 août 1999, avec une participation au scrutin de 98 pour cent, 78,5 pour cent des électeurs inscrits ont voté en faveur d'une transition vers l'indépendance. La mise en œuvre des résultats du scrutin aurait dû être une occasion de célébration. Au lieu de cela, les habitants du Timor oriental ont été forcés de regarder naître leur nouveau pays à travers un brouillard de fumée et de larmes, tandis que la violence orchestrée après l'annonce des résultats du scrutin provoquait d'importants dégâts matériels et semait la terreur de Tutuala à Oecussi. On estime que plus de 75 pour cent de la population ont été déplacés dans les semaines qui ont suivi les résultats du scrutin et presque 70 pour cent de l'infrastructure matérielle ont été détruits ou rendus inutilisables.
2. La réaction de la communauté internationale a été rapide et étendue. Le 15 septembre 1999, le Conseil de sécurité a autorisé le déploiement de la Force multinationale (FMN), qui est arrivée au Timor oriental le 20 septembre 1999. Une opération humanitaire, qui a été mobilisée exceptionnellement rapidement, a accompagné le déploiement de la FMN. Le 25 octobre 1999, le Conseil de sécurité a autorisé la formation de l'Administration transitoire des Nations Unies pour le Timor oriental (ATNUTO).
3. Les organisations et les communautés du Timor oriental se sont également mobilisées rapidement pour reconstruire leur territoire. Le Conselho Nacional da Resistencia Timorese (CNRT), l'Église catholique et les ONG ont joué un rôle actif dans la distribution de l'aide humanitaire et ont organisé ou soutenu des comités locaux de reconstruction pour nettoyer les bâtiments publics et les quartiers résidentiels.
4. Au fur et à mesure que les priorités, au cours des prochains mois, progresseront du secours au relèvement et au développement, il sera crucial de tirer parti de l'enthousiasme domestique et international pour s'attaquer au relèvement d'une manière coordonnée et globale. Le défi est de s'assurer que les ressources financières et humaines disponibles pour le relèvement sont utilisées de manière efficace et que les initiatives à court terme sont compatibles avec un développement viable à long terme. La sécurité est une condition préalable essentielle au relèvement. Le Timor oriental a cependant la chance d'avoir évité une situation de conflit interne généralisé et les opérations de sécurité devraient être maintenues à un niveau approprié pour le maintien de l'ordre public, tout

en minimisant les perturbations économiques et sociales qui résultent d'une présence militaire à grande échelle.

5. La Mission d'évaluation conjointe au Timor oriental, coordonnée par la Banque mondiale, a été approuvée lors d'une réunion de donateurs, d'agences de l'ONU et de représentants timorais, le 29 septembre 1999. Le déploiement rapide de la mission a été stimulé par les leçons tirées des autres pays en situation d'après conflit, où le manque de coordination entre les secours et la planification du développement a retardé la transition de la phase de secours d'urgence à la phase de soutien d'un développement plus durable, et a entraîné un manque d'efficacité et un chevauchement dans l'usage des ressources externes. Une bonne communication entre le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et l'ATNUTO, les institutions financières et les institutions de développement, les agences d'aide humanitaire et les dirigeants timorais permettra de faire les choses comme il le faut pour les habitants du Timor oriental.

6. La mission visait à définir des initiatives prioritaires de relèvement à court terme et à fournir une estimation des besoins en matière de financement externe. Pour favoriser la compatibilité avec les objectifs de développement à plus long terme, la mission s'est servie d'un cadre global de développement, couvrant huit secteurs. La mission comprenait des experts timorais et des experts techniques internationaux issus de cinq pays donateurs, de quatre agences des Nations Unies, de la Commission européenne, de la Banque asiatique de développement et de la Banque mondiale. Une mission parallèle du FMI a accompagné la Mission d'évaluation conjointe et un représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) s'est joint à la mission pour faciliter la liaison entre les secours et l'organisation du relèvement. Des spécialistes techniques timorais ont été jumelés avec des experts internationaux dans chaque secteur, afin d'assurer la contribution de l'expertise locale et le renforcement des capacités des professionnels locaux.

7. Ce rapport résume les principales conclusions et les recommandations de la mission. Il est organisé par secteur et fournit en annexe une liste préliminaire des programmes avec une estimation partielle des coûts. Un budget consolidé complet – pour les dépenses courantes ainsi que les dépenses de développement – pour la première année de l'administration transitoire du Timor oriental, accompagné d'un budget indicatif pour les trois premières années, sera inclus dans le rapport final.

La gestion économique

8. Avant le conflit, le Timor oriental était principalement une économie agricole, avec un seul produit d'exportation important (le café) et environ 90 pour cent de la population vivaient en milieu rural. Le territoire était l'une des régions les plus pauvres de l'Asie du Sud-Est; le PIB par habitant était estimé à 431 \$ en 1996, et 30 pour cent des foyers – c'est-à-dire deux fois plus que la moyenne pour l'Indonésie – vivaient en dessous du seuil de pauvreté. Bien que l'investissement officiel comptabilisé par habitant ait été environ le double de la moyenne pour l'Indonésie, l'accès à l'infrastructure économique et aux services sociaux de base était plus faible que dans toute autre province indonésienne. Le Timor oriental était fortement dépendant des transferts de capitaux externes, avec environ

85 pour cent du financement des dépenses courantes et des dépenses d'investissement venant de l'Indonésie. À cause des fuites du budget du gouvernement, le pourcentage des dépenses réalisées couvertes par les transferts est probablement beaucoup plus faible.

9. Évaluation de la situation actuelle : le secteur public ainsi que le secteur privé ont souffert un effondrement presque total à la suite des violences au Timor oriental. L'économie a été frappée par un effondrement dramatique de l'offre, due à la destruction des récoltes sur pied et des stocks locaux de produits manufacturés de base, de la fermeture de la frontière avec le Timor occidental et de l'absence d'accès civil aux installations portuaires permettant les importations commerciales de l'étranger. Alors qu'approche la saison de plantation de décembre dans l'agriculture, de nombreuses régions sont confrontées à des pénuries de main-d'œuvre dues au déplacement de la population, ajoutées à la difficulté de se procurer des graines et des outils. Les pénuries aiguës entraînent une montée en flèche des prix, un sondage ponctuel des prix sur le marché de Dili indiquant une hausse de l'indice des prix à la consommation pour les foyers pauvres de Dili de quelque 200 pour cent entre août et octobre. Cela a néanmoins été amorti dans une certaine mesure par la distribution d'aide alimentaire, qui a entraîné une chute du prix du riz après le record du mois de septembre. Le manque de services de transport et de carburant a entraîné des écarts de prix croissants entre Dili et l'arrière-pays rural.

10. Les bâtiments et les équipements dans le petit secteur moderne ont été décimés. Dans toutes les banques, l'infrastructure matérielle et l'équipement ont été détruits ou pillés et il n'y a pas actuellement de système de paiement en place permettant aux entreprises publiques ou privées de payer des salaires ou des biens et des services. Les déposants ont perdu accès aux économies détenues dans le système bancaire indonésien, à moins qu'ils ne soient en mesure d'aller en Indonésie pour retirer les fonds, option qui n'est pas à la portée de la plupart des familles. Et, plus grave encore, il y a une extrême pénurie de personnel qualifié dans les secteurs secondaires et tertiaires : la plupart des postes techniques étaient occupés par des Indonésiens qui ont quitté le pays.

11. On estime que cette destruction entraînera une chute du PIB pour l'année 1999 de l'ordre de 40 à 45 pour cent. Néanmoins, il y a des raisons de tempérer le pessimisme général. L'agriculture, qui constitue la base de l'économie du Timor oriental, va connaître une reprise considérable durant l'année qui vient. Il est prévu que la récolte de café, qui constitue un revenu d'exportation essentiel, sera en l'an 2000 à un niveau conforme à la moyenne pour le Timor oriental. La présence de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organismes internationaux va créer une augmentation massive de la demande en matière de services urbains et immobiliers : il faudra prendre soin de gérer les distorsions subséquentes en matière d'allocation du capital et de la main-d'œuvre et d'impacts sociaux défavorables.

12. Priorités urgentes pour la relance de l'économie — Au cours du prochain trimestre, les initiatives suivantes seront essentielles : (i) redémarrer le flux des biens et des services, en signant un accord sur le commerce frontalier avec le Timor occidental, débloquer les installations portuaires de Dili pour permettre les importations

commerciales, rétablir les liaisons aériennes commerciales et lever les barrières militaires qui entravent la mobilité de la population interne; (ii) établir un système de paiement : Au départ, cela pourrait se faire en étendant les services bancaires actuels de l'ATNUTO aux transactions privées. Il est néanmoins essentiel que des conditions soient établies pour permettre l'implantation rapide de banques étrangères de bonne réputation, capables de fournir des services bancaires, y compris des prêts commerciaux. Cela comprendrait la prestation de services bancaires dans les zones rurales, au moyen par exemple de comptoirs de paiement mobiles; (iii) établir des dispositions monétaires et des bureaux de change. L'afflux de différentes monnaies convertibles au Timor oriental par l'intermédiaire du personnel des organismes internationaux exige un accès facile à des services de conversion monétaire, au moyen de l'accréditation de bureaux de change, ainsi qu'un service d'information publique sur les taux de change; (iv) au sujet des ressources et des charges, il est impératif d'entreprendre dès que possible des négociations avec l'Indonésie au sujet du rétablissement des succursales des banques indonésiennes au Timor oriental, afin de permettre le règlement des crédits et des demandes de paiement des déposants et le règlement des demandes de pensions et de prestations sociales des fonctionnaires; (v) établir des finances publiques viables : bien que le Timor oriental risque de connaître un déficit budgétaire primaire pendant encore un certain temps, il sera important de conclure un accord sur un budget périodique pour l'an 2000, minimisant la dépendance à l'égard du financement externe, afin de poser les bases d'une viabilité des dépenses publiques dans les années qui suivront la transition à l'indépendance.

13. Priorités à court terme pour la relance économique : Au cours de la période transitoire, il est impératif que des initiatives soient prises pour poser les bases d'une relance économique durable et d'une gestion économique saine. Les besoins sont les suivants : (i) établir et renforcer les institutions économiques clés : des décrets constitutifs et des programmes de formation et de renforcement des capacités seront nécessaires pour établir les fonctions du ministère des finances et des organismes de planification, d'approvisionnement et de vérification, du service du revenu, de la commission des statistiques et des bureaux de douane; (ii) formuler des politiques économiques : Une assistance technique sera nécessaire pour mettre au point un régime monétaire et un régime des changes, des services de contrôle financier, une politique fiscale et un système de perception des impôts, des systèmes et des techniques de budgétisation, d'approvisionnement et de comptabilité; (iii) négocier des accords internationaux sur l'exploitation du pétrole, du gaz, des ressources de la pêche et autres ressources naturelles : Une assistance sera nécessaire pour garantir que les accords maximisent les bénéfices profitant à l'ensemble de la population et pour protéger l'environnement; (iv) établir un cadre législatif et réglementaire : Une assistance technique sera nécessaire pour mettre au point des règles de base transparentes pour le fonctionnement du secteur privé au Timor oriental, y compris un code régissant les investissements et des règlements de propriété. Il est essentiel que la réforme des lois sur la propriété, en particulier, soit effectuée au moyen d'un processus de consultation avec les détenteurs d'intérêts locaux. Il faudra établir un droit commercial et des procédures pour la location des installations publiques et des terrains vacants; (v) réunir des données économiques et sociales de base : Pour soutenir une formulation efficace des politiques, il est essentiel de disposer de

données précises. Les initiatives devraient inclure un recensement de population, des sondages sur les prix et une enquête sur les revenus et les dépenses des ménages; (vi) accorder des crédits aux petites et moyennes entreprises : Des lignes de crédit devraient être mises à la disposition des petites entreprises pour faciliter la relance des sociétés de production et de commerce, ainsi que des services de transport de voyageurs et de marchandises et des services de distribution.

La fonction publique

14. Évaluation de la situation actuelle : la fonction publique ne fonctionne actuellement à aucun niveau au Timor oriental. Plus de 70 pour cent des bâtiments administratifs ont été partiellement ou complètement détruits, et presque tout l'équipement de bureau et les produits consommables ont été détruits. Les archives du gouvernement ont été détruites ou enlevées. On ne connaît pas le nombre exact des fonctionnaires qui sont restés sur le territoire, mais au moins 20 à 25 % – ceux qui sont estimés être d'origine indonésienne – ont probablement quitté le pays. Les fonctionnaires indonésiens occupaient surtout des postes de haut niveau et des postes techniques spécialisés, ce qui crée donc une sérieuse pénurie d'expertise dans la fonction publique.

15. La décimation de la fonction publique crée cependant aussi des possibilités de réforme. Sous l'autorité indonésienne, la fonction publique était caractérisée par : (i) un gonflement des effectifs, avec plus de 28 000 fonctionnaires : c'est-à-dire 3,4 pour cent de la population comparativement à la moyenne asiatique de 2,6 pour cent; (ii) des niveaux de bureaucratie trop nombreux pour un petit pays, entraînant une inefficacité du processus décisionnel et des risques de corruption; (iii) un chevauchement des fonctions entre les ministères responsables et les divisions décentralisées; (iv) une culture organisationnelle descendante, avec une faible participation communautaire et une marginalisation des structures décisionnelles locales traditionnelles; (v) des niveaux de salaire exceptionnellement bas, ce qui favorisait l'instauration d'avantages complémentaires légaux et illégaux. Cette conjoncture favorable à la réforme doit être équilibrée avec la nécessité d'une action rapide pour restaurer les services.

16. Gouvernement transitoire et recommandations en matière de politique : Nous recommandons que les réformes, durant la période de transition, mettent l'accent sur les effectifs et les salaires de la fonction publique plutôt que sur les structures, les rôles et les fonctions de l'État, dans la mesure où ceci exige un débat intellectuel plus approfondi. La Mission recommande que le total des effectifs de la fonction publique ne dépasse pas 12 200 durant les trois premières années, près de 90 pour cent de ces effectifs étant constitués d'enseignants et de travailleurs de la santé. Ce chiffre présuppose que les fonctionnaires employés à l'échelon du village ne seront pas réembauchés et que le personnel de direction et d'administration sera considérablement réduit. Le recrutement se ferait de manière échelonnée, pour atteindre environ 60 à 65 % des effectifs durant la première année, 80 à 85 % durant la deuxième année et 100 pour cent durant la troisième année. Dans les limites du plafond global, des options existent pour une réforme structurelle limitée : (i) remplacer les fonctionnaires rémunérés à temps plein à l'échelon du sous-district par un conseil de sous-district élu par la communauté, assisté par un

secrétariat à temps partiel et des services de comptabilité et de caisse; (ii) concentrer le personnel technique sectoriel dans un nombre réduit d'emplacements en vue d'un meilleur rapport coût-efficacité; (iii) procéder à un recrutement échelonné, ce qui permet une certaine souplesse dans la redistribution des postes rémunérés entre les secteurs en réponse à l'évolution des besoins. La mission d'évaluation a examiné la nécessité d'un soutien financier spécial pour les anciens fonctionnaires qui ne sont pas réembauchés dans la nouvelle administration, mais elle recommande que ce soutien soit fourni par l'intermédiaire du programme de renforcement de l'autonomie communautaire et d'initiatives ordinaires de formation professionnelle et de crédit aux petites et moyennes entreprises, plutôt qu'à titre d'initiative spéciale.

17. Nous recommandons que les politiques de paie, de recrutement et de gestion du personnel, et la supervision du processus de recrutement, soient gérées par une Commission indépendante de la fonction publique, composée de représentants timorais et d'experts internationaux. Cette commission serait chargée d'élaborer des politiques de gestion du personnel, d'établir des critères de recrutement et d'approuver le recrutement du personnel. Il devra y avoir des discussions entre l'ATNUTO et des représentants timorais au sujet des catégories de personnel auxquelles cela s'appliquerait. Des commissions spécialisées seraient établies pour le recrutement des enseignants et des travailleurs de la santé. En ce qui concerne la politique de paie, et sur la base du déblocage des ressources financières résultant de la réduction des effectifs, nous recommandons : (i) qu'une augmentation générale soit accordée à tous les fonctionnaires; (ii) que les écarts salariaux soient augmentés, les hauts fonctionnaires recevant une augmentation plus importante.

18. Priorités de relèvement à court terme – Afin de mettre en œuvre cette stratégie, les programmes de soutien suivants seront nécessaires : (i) la réhabilitation et le rééquipement des bâtiments publics (ii) une assistance technique pour l'élaboration de politiques de gestion du personnel, de fonctions intérimaires et de descriptions de postes, y compris l'impartition du processus du recrutement à une institution partenaire; (iii) une assistance technique pour l'élaboration de lois et de règlements administratifs, y compris des contrôles de la corruption; (iv) un inventaire des ressources humaines du Timor oriental au sein du territoire et dans la diaspora; (v) la conception et la mise en œuvre de programmes de formation en gestion et en finances; (vi) la conception et la mise au point d'un système automatisé simple pour le classement des dossiers administratifs.

19. Options à moyen terme : Durant la période d'intensification menant au passage à l'indépendance, et dépendamment des souhaits des représentants timorais, les options pour accroître l'efficacité de la fonction publique sont les suivantes : (i) une analyse et un débat public sur le rôle et les fonctions de l'État, y compris les partenariats entre le secteur public et le secteur privé et les mécanismes pour favoriser davantage la participation et l'obligation de rendre compte; (ii) une analyse et un débat public sur les divisions géographiques et hiérarchiques de la fonction publique, dans l'objectif de faciliter l'accès du public et d'améliorer le rapport coût-efficacité.

Le renforcement de l'autonomie communautaire

20. Évaluation de la situation actuelle : La société civile durant la domination indonésienne était sévèrement contrôlée et le petit nombre d'ONG qui ont émergé au cours des deux dernières années n'ont pas encore développé pleinement leurs capacités. Outre les récents dommages humains et matériels catastrophiques, la lutte prolongée a laissé de graves séquelles sociales, y compris un grand nombre de veuves et des problèmes de traumatisme consécutifs à la violence. Le pourcentage de foyers dirigés par une femme est estimé à environ 9 pour cent. De nombreuses femmes ont été victimes de viol et autres sévices sexuels. La réconciliation entre les forces pro-indépendance et anti-indépendance restera un problème social à long terme, particulièrement dans la région de la frontière occidentale où le soutien en faveur de l'autonomie était plus puissant. Néanmoins, grâce à l'approche conciliatrice adoptée à la fois par l'Église et le CNRT, il semble y avoir un consensus général que seuls ceux qui ont été activement impliqués dans les crimes de la milice doivent craindre des représailles. La contribution la plus importante à la réconciliation sera vraisemblablement la participation rapide de la population à des activités utiles pour reconstruire les communautés.

21. Priorités de relèvement à court terme : La priorité immédiate pour le bien-être de la communauté est la satisfaction des besoins de base. Les besoins urgents sont maintenant en grande partie couverts par les agences de l'ONU et les ONG et l'on suppose que ce soutien se poursuivra jusqu'à ce que toutes les familles soient réinstallées et que les besoins en matière de nourriture et de logement soient satisfaits. À cause du vide administratif actuel dans les districts et aux paliers inférieurs, il est souhaitable de prendre dès que possible des mesures pour établir des institutions représentatives, basées dans la communauté, afin que la phase d'urgence se poursuive avec davantage d'efficacité et de participation de la communauté. Immédiatement au-delà de la phase d'urgence, il sera impératif de consolider ces institutions au sein d'un système de gouvernement local, qui puisse à la fois représenter les priorités de la communauté, résoudre les conflits locaux et offrir de petits programmes de développement communautaire.

22. Durant la période de transition, nous proposons un programme de renforcement de l'autonomie et de gouvernement communautaire, constitué de trois éléments essentiels : (i) établir et consolider les capacités dans les conseils intérimaires de village, de sous-districts et de districts, y compris les ressources matérielles, la facilitation de la formation et de la planification; (ii) fournir des subventions et des micro-crédits pour la remise en état de l'infrastructure et la reprise des activités économiques, par l'intermédiaire des conseils; (iii) offrir un soutien aux groupes vulnérables, y compris aux victimes de la violence, aux foyers pauvres dirigés par une femme et aux ex-combattants qui souhaitent une démobilisation volontaire. À l'approche de l'issue de la période de transition, une analyse participatoire supplémentaire pourrait être effectuée au sujet de la poursuite du fonctionnement des conseils, de leur composition et de leur rôle. Cela devrait inclure un examen du financement du gouvernement local.

Le système judiciaire

23. Évaluation de la situation actuelle : L'harmonie sociale et le développement économique durable au Timor oriental dépendent de l'établissement d'institutions et de procédures judiciaires accessibles, équitables et efficaces pour le règlement des différends. La résolution 1272 du Conseil de sécurité pour l'établissement de l'ATNUTO prévoit le maintien des lois existantes, tant qu'elles ne sont pas en contravention des normes approuvées à l'échelle internationale, en particulier des normes concernant les droits de la personne. Il n'existe actuellement pas de système judiciaire en état de fonctionner. Les mesures prises pour établir la souveraineté du droit doivent tenir compte des problèmes particuliers suivants : (i) le nombre extrêmement limité de personnes disposant d'une formation judiciaire et capables d'exercer des fonctions au sein du système judiciaire; (ii) la destruction des documents judiciaires, à l'exception des registres d'état civil conservés par l'Église; (iii) des dommages importants à l'infrastructure liée au système judiciaire, y compris les tribunaux, les commissariats de police, les bureaux des procureurs et les établissements de détention; (iv) un manque de capacité pour élaborer une nouvelle législation.

24. Priorités de relèvement à court terme : L'approche recommandée pour l'établissement d'institutions judiciaires est de créer tout d'abord un système de justice, avec moins de 170 employés, qui pourra être progressivement élargi en fonction de la demande manifeste en faveur de services judiciaires. Les interventions urgentes destinées à rétablir un système judiciaire capable de fonctionner sont les suivantes : (i) la remise en état et le rééquipement de l'infrastructure judiciaire; (ii) la réhabilitation et le rééquipement des établissements pénitenciers et des bureaux de police; (iii) la sélection et la nomination de magistrats et d'officiers de justice, par l'intermédiaire d'une commission de service judiciaire composée d'experts timorais et d'experts internationaux; (iv) l'établissement d'un centre de formation juridique; (v) l'établissement d'une commission du droit pour déterminer les lois qui ont besoin d'être modifiées et proposer de nouvelles lois; (vi) l'établissement d'une commission des terrains et des immeubles, pour l'arbitrage provisoire des litiges en matière d'immobilier et de services intérimaires d'enregistrement immobilier; (vii) le soutien aux mécanismes de résolution des conflits à l'échelon de la communauté locale; (viii) la formation des forces de police; (ix) le renforcement des ONG qui offrent une formation dans le domaine des droits de la personne et des conseils juridiques.

25. Options stratégiques à moyen terme : Le développement du système juridique à moyen terme devrait favoriser une nouvelle compréhension des liens entre les individus et l'État, basée sur la reconnaissance des droits et l'obligation de rendre compte. La reconnaissance des droits de la personne devrait être la plaque tournante des réformes judiciaires. À long terme, les options à envisager pour consolider le système judiciaire sont les suivantes : (i) l'établissement d'une association d'avocats; (ii) la mise en œuvre d'un système cohérent d'enregistrement immobilier; (iii) le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire grâce à l'établissement d'un conseil de la magistrature pour examiner les plaintes concernant l'éthique professionnelle des juges; (iv) l'établissement d'un système d'aide juridique viable.

L'agriculture

26. Évaluation de la situation actuelle : Au Timor oriental, la vulnérabilité des terrains à l'érosion, la pauvreté des sols et le caractère imprévisible des précipitations ont toujours constitué un défi pour le secteur agricole. Les traditions distinctives de l'agriculture timoraise, adaptées aux conditions locales, ont presque toujours visé à minimiser le risque plutôt qu'à maximiser la production. Une résistance remarquable face à de constantes épreuves a aidé la génération actuelle de fermiers timorais à surmonter les difficultés des derniers mois.

27. Le bouleversement des capacités agricoles, occasionné par les violences qui ont suivi le scrutin, a varié de district en district. Le déplacement a considérablement réduit la population dans certaines régions (Oecussi, Kovalima, Bobonaro, Los Palos), et va restreindre la disponibilité de la main-d'œuvre durant la prochaine saison de plantation. Ces régions ont également souffert d'une destruction des machines et du matériel agricoles. Les régions les moins perturbées sont Baucau et Viqueque, et d'autres régions de haute altitude où l'on a pu planter un peu de maïs et de légumes. Le principal obstacle à la culture du riz est le manque de traction, dû au massacre du bétail et des buffles d'Asie et à la destruction des tracteurs. On estime que la production de riz en l'an 2000 atteindra 58 à 70 pour cent du niveau de 1999, les autres récoltes d'aliments de base atteignant 60 à 75 pour cent de leurs niveaux de 1999. Cette reprise de toute première importance du secteur agricole pourrait, néanmoins, être minée par la fourniture aveugle d'aide alimentaire. Comme prévu par le PAM (Programme alimentaire mondial), il est impératif que des enquêtes soient faites pour surveiller les régions cultivées et réviser les estimations des besoins d'importation de nourriture. Il est recommandé que cela soit fait tous les deux mois durant les deux premiers trimestres de l'année 2000.

28. De la production des petits exploitants jusqu'aux stades intermédiaires et ultimes du traitement et du stockage des récoltes, le secteur du café est resté pratiquement intact. À cause de l'époque où ont eu lieu les violences – immédiatement après la récolte – les déplacements de population ont eu peu d'impact sur les récoltes de la saison suivante ou sur les revenus des agriculteurs liés aux récoltes. On estime que la récolte de café sera supérieure à la moyenne dans presque tous les districts producteurs de café, bien que légèrement inférieure à la récolte exceptionnelle de 1999. On estime que 30 à 40 pour cent de la récolte de café de 1999 n'a pas pu être exportée, mais qu'elle a été conservée par les producteurs. Les obstacles à l'achat de la récolte de 1999 et de celle de l'an 2000 sont les suivants : (i) l'absence d'institutions financières permettant de payer les agriculteurs; (ii) le manque de capacité de camionnage; (iii) l'occupation de toutes les installations de traitement à sec de Dili par des forces armées ou des organismes de secours internationaux.

29. Des enquêtes ponctuelles dans des zones rurales indiquent que le gros bétail a été plus sérieusement touché que le petit bétail et la volaille, bien que la population de poulets de plein air ait été considérablement réduite et que les stocks de poulets industriels aient été complètement détruits. Les systèmes d'irrigation ne semblent pas avoir été endommagés par les récentes violences. Néanmoins, aucune réparation n'a été faite aux canaux

d'irrigation cette année et 13 des 39 systèmes d'irrigation existants nécessitent une réhabilitation considérable. Une activité limitée a repris dans les pêcheries, bien qu'une partie de la flotte de pêche ait été endommagée durant les violences. La plupart des 72 coopératives agricoles ont subi une destruction de leurs installations, de leurs dossiers administratifs et de leur fonds de roulement.

30. Priorités de relèvement à court terme : Les priorités de relèvement établies présupposent la fourniture de graines et d'outils appropriés dans le cadre de l'appel à l'aide humanitaire. Après la phase d'urgence, les mesures de relèvement seront les suivantes : (i) la restauration des semences locales et le développement des graineteries; (ii) un programme de restauration du cheptel, y compris l'élimination des mauvaises herbes et l'amélioration des pâturages, la restauration de la volaille et un système de crédit pour les petits éleveurs de bétail; (iii) une initiative de développement des petits exploitants de café, y compris un système de financement par crédit-bail renouvelable pour les camions, un service-conseil pour les producteurs de café, du matériel et une pépinière d'arbres à ombre; (iv) une réhabilitation des systèmes d'irrigation ciblés; (v) le développement des pêcheries à petite échelle; (vi) une initiative d'agroforesterie et de culture arbustive; (vii) une représentation cartographique de la productivité des terres et des systèmes agricoles; (viii) la restauration des stations météorologiques; (ix) une enquête sur les ressources agricoles et la mise au point d'une base de données; (x) un programme de mécanisation des petites exploitations.

L'infrastructure

31. Évaluation de la situation actuelle : Dans le secteur de l'infrastructure, ce sont les bâtiments publics et les logements résidentiels qui ont subi les principales conséquences des violences. Les dégâts subis par les bâtiments publics concernent particulièrement les toits, les murs étant restés en grande partie intacts (les bâtiments dans cet état représentent 75 pour cent du total des coûts de la reconstruction, à l'exclusion du matériel). Seules les églises ont échappé à la destruction générale. La destruction a été moins sérieuse dans l'est que dans l'ouest, mais les bâtiments de la région est ont été moins régulièrement entretenus et nécessitent par conséquent une réhabilitation importante. L'industrie de la construction a été décimée. Quatre-vingt-quatorze pour cent des entrepreneurs travaillant au Timor oriental avant le scrutin étaient classés C1 et C2 (c'est-à-dire qualifiés uniquement pour effectuer de petits travaux communautaires), et aucune des 36 grandes entreprises de construction n'appartenait à des Timorais. Aucun des petits entrepreneurs timorais n'a encore repris ses opérations.

32. Les conditions des routes au Timor oriental sont le résultat d'un manque d'entretien à long terme et du non-respect des normes de construction. Les routes ont des voies étroites d'environ 3 mètres de large, des accotements en pente raide offrant une faible stabilité, le revêtement de la chaussée est détérioré et le drainage est insuffisant. Cinquante-sept pour cent des 1 414 km de routes asphaltées qui ont été inspectés sont en mauvais état ou endommagés. Même avant la crise, seulement 47 pour cent (PODES 1996) des villages étaient accessibles par route asphaltée. Les routes en gravier sont mauvaises, pleines de nids-de-poule et la plupart sont seulement accessibles par des véhicules à quatre roues

motrices. On s'attend à ce que l'état des routes se détériore sensiblement au cours des six prochains mois à cause de la saison des pluies et des lourdes charges infligées au réseau routier par les opérations militaires et les opérations d'aide alimentaire. Les ponts ne présentent pas de signes de dommages particuliers causés par les violences qui ont suivi le scrutin, bien que les levées empierrées soient souvent inexistantes ou endommagées. L'approvisionnement en carburant, qui était auparavant assuré à des tarifs hautement subventionnés par l'entreprise publique de carburants (Pertamina), est devenu extrêmement instable.

33. Le Timor oriental possède deux aéroports internationaux et huit pistes en herbe. Bien que l'infrastructure et les bâtiments civils soient en bonne condition, la destruction qui a suivi le scrutin a entraîné la saisie de tout le matériel de navigation et de communications. L'infrastructure maritime comprend trois ports (Dili, Carabela et Com), des quais de moindre dimension à Oecussi et Liquica, et des cales de débarquement à Oecussi, Batugade et Suai. Les installations portuaires n'ont pas subi de dégâts structureaux, mais tout le matériel a été détruit ou est inutilisable. Le port de Dili est actuellement très encombré et les cargaisons militaires et d'aide humanitaire entravent les opérations commerciales.

34. Les services de télécommunications couvraient seulement 12 000 lignes avant le scrutin et ont été sérieusement perturbés par les violences qui ont suivi. La plupart des tours de transmission ont subi des dégâts importants, de même que de nombreux standards et de nombreux câbles. Quatre mille lignes ont été rétablies à Dili, avec un service intermittent. Dans le secteur de l'énergie électrique, la capacité totale de production du pays était d'environ 40 mégawatts avant la crise, dont environ 20 mégawatts étaient produits par les deux centrales électriques de Dili. Les systèmes à basse tension ont subi des dégâts particulièrement importants durant les violences qui ont suivi le scrutin, en grande partie à cause des incendies des bâtiments. Le secteur électrique a essuyé une perte d'expertise importante : parmi les 240 personnes employées dans ce secteur avant le scrutin, aucun des membres du personnel technique de base n'était timorais, bien qu'il y ait eu quelques Timorais parmi les cadres moyens.

35. Le réseau public de distribution d'eau n'a pas subi de dégâts importants, bien que la destruction des bâtiments aient causé des dommages considérables aux canalisations d'eau. Les zones desservies étaient cependant peu étendues avant la crise – 24 pour cent des foyers recevaient l'eau sous conduite ou par pompage (SUSENAS 1996) – et le manque d'entretien a entraîné une détérioration importante. Presque tous les dossiers administratifs, les plans, les rapports, les véhicules et les outils appartenant au service des eaux ont été détruits ou ont disparus. Aucun des quartiers de Dili ne dispose d'un réseau d'égouts : les déchets liquides sont éliminés au moyen de fosses septiques ou dirigés vers un système de drainage. Le manque d'entretien des systèmes de drainage a provoqué de graves problèmes d'inondation, particulièrement à Dili. Un système de ramassage des ordures était auparavant en service dans la plupart des villes, mais il a complètement cessé à cause de la confiscation des camions de ramassage.

36. Initiatives urgentes – Les initiatives qui exigent une attention prioritaire dans les 6 prochains mois sont les suivantes et il est probable que la majorité d’entre elles, sans compter l’aide technique pour la conception des programmes et la planification urbaine et rurale, seront financées par le programme humanitaire : (i) l’entretien et la remise en état d’urgence des routes, en particulier pour garder les artères clés ouvertes durant la saison des pluies; la coordination est actuellement assurée par le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). De plus, la Force multinationale et les Opérations de maintien de la paix ont toutes deux une capacité technique en matière de génie civil pour la remise en état des routes. À long terme, il faudra s’efforcer de rechercher la solution la plus rentable pour les travaux civils et l’entretien, et de renforcer les capacités de l’administration du Timor oriental; (ii) la remise en état d’urgence des systèmes d’adduction d’eau dans les zones urbaines; ces travaux sont actuellement entrepris par Oxfam, en collaboration avec le PNUD; (iii) la mise en place d’un système de ramassage des ordures dans les principaux centres urbains; (iv) la remise en état des systèmes de distribution électrique, ainsi que la dotation en personnel technique et gestionnaire intérimaire du service public d’électricité; ceci est actuellement entrepris par le DFID (Département pour le développement international du Royaume-Uni), en collaboration avec le PNUD; (v) l’entretien immédiat du système de drainage de Dili; (vi) la mise au point d’un programme de soutien à la réhabilitation des logements privés. Ceci doit être étroitement associé au programme des refuges d’urgence du HCR (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés), au moyen d’un soutien aux familles en vue de la réhabilitation de logements permanents; (vii) une assistance technique pour mettre au point un cadre intérimaire de planification urbaine et rurale, afin de tirer parti de l’occasion offerte par les activités massives de réhabilitation, en tenant compte des prévisions au sujet des migrations internes de population.

37. Cadre de réglementation : Pour assurer des services efficaces et des économies de coûts, le programme de reconstruction du secteur de l’infrastructure devra envisager de sous-traiter la gestion de certaines installations clés, même durant la période de transition. La mission recommande qu’une décision politique soit prise rapidement à ce sujet, en consultation étroite avec le Conseil transitoire du Timor oriental, et que la gestion civile des installations portuaires et aéronautiques fasse l’objet d’une attention immédiate. Une décision rapide doit également être prise au sujet de la sous-traitance des services de télécommunications et de la remise en état du système de télécommunications. À court terme, la gestion des autres infrastructures restera probablement dans les mains du secteur public : il n’existe pas actuellement de conditions appropriées pour la privatisation et la vente des biens publics exigerait vraisemblablement l’appui explicite d’un corps législatif timorais. Durant la période de transition, une assistance technique sera nécessaire pour examiner et réviser les lois et les règlements concernant les routes, les transports et la navigation maritime, pour promulguer de nouveaux décrets constitutifs et de nouveaux cadres de réglementation pour les services publics, et pour mettre au point des normes de construction, de sécurité et de qualité. L’élaboration d’une nouvelle législation sur les achats publics pour remplacer le Kepres 16 indonésien est une priorité.

38. Les mesures de relèvement prioritaires au sein de ce cadre durant la période de transition seront les suivantes : (i) le lancement d’un appel d’offres concurrentiel

international pour les installations et les services dont la sous-traitance a été convenue; (ii) la remise en état et la fourniture du matériel destiné aux bâtiments publics afin de permettre le rétablissement d'une administration au Timor oriental. Il s'agit d'une priorité qui couvre l'ensemble des secteurs et qui devra s'effectuer par étapes pour tenir compte de la capacité d'absorption limitée. Les dépenses pour les bâtiments publics administratifs ont été maintenues à un faible niveau à cause de la recommandation de réduire fortement le nombre des employés de l'administration publique, qui nécessitera beaucoup moins d'espace de bureaux que l'administration indonésienne; (iii) l'établissement et le renforcement des capacités au ministère central des transports et des travaux publics et dans cinq divisions régionales. Cela comprendrait une assistance technique pour les procédures d'appels d'offres internationaux, y compris des dispositions pour la formation du personnel local afin de promouvoir le développement d'une industrie contractuelle locale, la formation et le renforcement des capacités au sein du ministère des travaux publics en vue de la gestion des soumissions et des contrats, la gestion des transports (y compris l'assistance technique pour examiner et réviser les lois et les règlements concernant les routes, les transports et la navigation maritime et pour développer des stratégies de recouvrement des coûts), l'établissement de services d'entretien et d'inspection des bâtiments; (iv) l'établissement et le renforcement des capacités dans le service public des eaux, y compris la réhabilitation des bâtiments, la fourniture de matériel, la formation et l'assistance technique en matière de recouvrement des coûts; (v) l'établissement et le renforcement des capacités dans le service public d'électricité y compris la réhabilitation des bâtiments, la fourniture de matériel, la formation et l'assistance technique en matière d'établissement des tarifs; (vi) la remise en état et la modernisation des systèmes d'adduction d'eau dans les zones rurales et urbaines; (vii) la révision du plan directeur de drainage de Dili et la sous-traitance de l'évacuation des déchets liquides (fosses septiques).

La santé

39. Évaluation de la situation actuelle : Avant les violences consécutives au scrutin, la situation sanitaire au Timor oriental était déjà précaire, avec des indicateurs clés en matière de santé très inférieurs à la moyenne indonésienne. La mortalité infantile était au niveau élevé de 124/1000, avec une espérance de vie de seulement 55 ans. Cette situation sanitaire précaire a été encore davantage menacée par les déplacements de population, les tensions psychosociales, l'insécurité alimentaire, la dégradation des systèmes d'adduction d'eau et des systèmes d'égout et l'effondrement de presque tous les services de santé. Le système de santé a perdu tout son équipement fixe et ses produits consommables ainsi que 130 de ses 160 médecins. On s'attend à ce que la majeure partie des 3 540 travailleurs de la santé restants qui étaient employés avant la crise restera au Timor oriental. L'aide humanitaire dans le domaine de la santé est actuellement fournie par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et diverses ONG internationales (Médecins sans frontières, Médecins du monde et Aide Médicale Internationale), soutenus par l'UNICEF, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP).

40. Priorités de relèvement à court terme – Les interventions prioritaires dans le secteur de la santé afin de rétablir les services de base sont les suivantes : (i) le rétablissement des services de soins primaires à l'échelle des sous-districts, y compris la remise en état matérielle, la reconstitution des stocks de médicaments, de matériel, de meubles et de matériel non médical, et la prestation de services de transport pour les services médicaux itinérants, mobiles et de consultation; (ii) le rétablissement des soins hospitaliers, y compris la réhabilitation de 8 hôpitaux de district et de l'hôpital de Dili, des dispositions de consultations à l'étranger et des options de consultation pour Oecussi; (iii) le rétablissement de la capacité de gestion de la santé publique, y compris une assistance technique pour la politique en matière de médicaments et la législation connexe, des systèmes d'approvisionnement et de stockage, un laboratoire de référence, des programmes concernant les maladies transmissibles, un service central d'entretien du matériel et des services sociaux pour les personnes présentant un handicap physique ou mental; (iv) l'établissement d'un système central d'approvisionnement pour les médicaments indispensables; (v) poser les bases du développement d'un nouveau système de santé, y compris une enquête sur les établissements de santé et une banque de données du personnel, effectuer un examen du système de santé axé sur les options de financement, entreprendre un processus consultatif de formulation des politiques de santé et un plan de développement de la main-d'œuvre sanitaire; (vi) un programme de formation et de renforcement des capacités destiné aux travailleurs de la santé, y compris le perfectionnement du personnel existant et des bourses d'études à l'étranger pour les cadres supérieurs.

41. Recommandations en matière de politique : En raison de la situation d'après conflit, qui exacerbe les problèmes de santé et réduit simultanément la capacité des foyers à financer les soins de santé à titre privé, nous recommandons que tous les soins de santé publics soient gratuits et financés par l'État durant la période de transition. Des options de financement durable des services de santé devraient être analysées durant la transition. Les capacités de gestion et les capacités techniques devront être fournies par des sources externes durant la majeure partie de cette période. Lorsque ce sont des ONG internationales qui fournissent cette capacité, leur travail devrait se faire dans un cadre national coordonné.

L'éducation

42. Évaluation de la situation actuelle: À la fois l'infrastructure et le personnel d'éducation ont été durement frappés par les violences qui ont suivi le scrutin. On estime que 75 à 80 pour cent des écoles primaires et secondaires ont été partiellement ou complètement détruites; les bâtiments de l'Université du Timor oriental et de l'École polytechnique de Dili ont été détruits à 60 et 80 pour cent respectivement. On ne dispose pas de chiffres exacts concernant le personnel d'enseignement qui est resté dans le pays. Cependant, une enquête effectuée par le gouvernement indonésien en avril 1999 indique que 73 à 86 pour cent des enseignants et des administrateurs d'école secondaire ont indiqué à ce moment-là qu'ils souhaitaient être réaffectés en Indonésie, tandis que seulement 25 pour cent des enseignants d'école primaire demandaient une réaffectation. Cela coïncide avec les données concernant les origines des enseignants – une source a

estimé que 22,5 pour cent des enseignants du primaire et 90 pour cent des enseignants des écoles secondaires et professionnelles n'étaient pas d'origine timoraise. (Pedersen, Arneberg et al, Social and Economic Conditions in East Timor). Tous les manuels et le matériel scolaires ont été détruits.

43. La destruction subie par le secteur de l'éducation va exacerber la faiblesse du rendement de l'enseignement qui existait avant le scrutin. Le taux d'alphabétisation avait atteint seulement 41 pour cent en 1998, ce taux étant plus faible chez les femmes que chez les hommes. Le taux d'inscription à l'école primaire était de 70 pour cent et le taux d'inscription à l'école secondaire de 38,7 pour cent. Toutes les statistiques sont issues de SUSENAS 1998. À la fin des années 90, il y avait peu de différences entre les filles et les garçons dans le domaine de la scolarisation primaire et secondaire. L'Église catholique était le principal fournisseur non gouvernemental de services d'éducation, avec 185 écoles et 1 100 enseignants et elle continuera à fournir des services d'enseignement.

44. Priorités de relèvement à court terme – Les priorités sont les suivantes : (i) la réhabilitation des écoles primaires et la fourniture des ressources de base pour l'enseignement et l'apprentissage; (ii) la formation accélérée des enseignants; (iii) la réhabilitation et le rééquipement des écoles secondaires; (iv) la conception et la mise en œuvre d'un système de bourses pour les familles pauvres en vue de couvrir les dépenses scolaires; (v) la formation des administrateurs et des gestionnaires scolaires; (vi) une représentation cartographique de l'emplacement des écoles pour assurer que leur situation géographique répond aux besoins des utilisateurs et maximise la rentabilité; (vii) une formation professionnelle pour les jeunes au chômage dans les zones urbaines.

Conclusion

45. Le Timor oriental est confronté à un grave défi. La destruction matérielle massive et les traumatismes sociaux consécutifs au scrutin ne sont pas les seuls problèmes en cause. Même sans la violence, des années de gouvernement non participatoire et de sous-investissement dans le capital humain auraient plaidé en faveur d'une mise en œuvre urgente d'initiatives de réduction de la pauvreté et de développement social. De plus, le fait que le Timor oriental ait été traité comme un avant-poste provincial durant la majeure partie de son histoire et ne possède pas par conséquent le capital institutionnel nécessaire à un État-nation, crée la nécessité d'un programme important d'investissement et de réformes. Ceci a été exacerbé par l'effondrement complet de l'État durant la période consécutive au scrutin.

46. Il y a toujours un compromis à faire entre la rapidité des initiatives de relèvement financées de l'extérieur et la nécessité d'une participation et d'un renforcement des capacités locales. Le programme de secours d'urgence a, de par sa nature même, mis l'accent sur le premier objectif, à cause de la nécessité pressante de réagir aux déplacements de population et au manque d'accès aux nécessités humaines de base. Grâce à une planification précoce, le programme de relèvement peut tenter d'intégrer les objectifs de participation et de renforcement des capacités nationales dès le début, au moment où l'on passe de la phase de secours à la phase de redressement. Pour y parvenir,

deux conditions préalables de base en vue du succès de ce programme sont présentées dans ce document : (i) une mise en œuvre rapide des dispositions de la résolution du Conseil de sécurité du 25 octobre 1999, qui reflète l'engagement continu de l'ONU dans ce domaine, afin d'établir des mécanismes favorables à une participation timoraise à la planification et à l'élaboration des politiques. Cela contribuera à structurer la consultation au sujet des priorités et des politiques de relèvement; (ii) des progrès rapides dans la constitution de la composante timoraise de l'administration publique, pour concentrer la gestion des activités de relèvement au sein de la fonction publique permanente et pour renforcer les capacités des homologues timorais dans une perspective à long terme. En dépit de ces défis, la bonne volonté et le courage du peuple du Timor oriental et de la communauté internationale, donneront au partenariat de relèvement la force d'aller de l'avant.