

**PARTICIPATION DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES
À LA FOURNITURE ET À LA COORDINATION
DE L'ASSISTANCE HUMANITAIRE**

Document établi par

Erica-Irène Daes

Corps commun d'Inspection



**Genève
1995**

TABLE DES MATIERES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Liste des abréviations		6
RESUME, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		7
I. INTRODUCTION	1 - 12	15
II. LES ORGANES D'ASSISTANCE HUMANITAIRE.....	13 - 54	19
A. Structure organisationnelles au Siège et sur le terrain.....	14 - 36	19
B. Mandats	37 - 42	26
C. Accords conjoints et bilatéraux	43 - 54	27
III. MECANISMES DE COORDINATION DU SYSTEME DES NATIONS UNIES AU SIEGE ET SUR LE TERRAIN : PROBLEMES ET AMELIORATIONS POSSIBLES	55 - 165	30
A. Les organismes de coordination générale.....	59 - 72	31
1. Le Département des affaires, humanitaires.....	60 – 70	32
2. Le Programme des Nations Unies pour le développement.....	71 – 72	40
B. Les principaux mécanismes de coordination en cas de catastrophe naturelle et de situation d'urgence complexes	73 - 107	40
1. Le Comité permanent interorganisations.....	79 – 86	43
2. Le processus d'appel commun	87 – 101	45
3. Le Fonds central autorenewable d'urgence	102 – 104	49
4. Autres mécanismes de coordination	105 – 107	50
C. Opérations sur le terrain	108 - 153	51
1. Structures de coordination sur le terrain.....	111 – 117	52
2. Direction	118 – 131	54
3. Ressources humaines en réserve dont peut disposer le DAH.....	132 – 144	61
4. Les forces du maintien de la paix en réserve pour l'assistance humanitaire	145 – 148	66
5. Utilisation des ONG et des structures locales à la place de forces militaires	149 – 153	67
D. Mesures à prendre.....	154 - 165	68
IV. BESOINS EN MATIERE DE PLANIFICATION ET DE PREVENTION	166 - 203	71
A. Prévention des catastrophes et atténuation de leurs effets.....	169 - 177	72

TABLE DES MATIERES (suite)

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
B. Alerte et intervention rapides	178 - 191	75
1. Le Département des affaires humanitaires.....	181 – 184	76
2. Autres organisations et programmes du système des Nations Unies	185 – 191	77
C. Systèmes d'information.....	192 - 203	79
1. Le Département des affaires humanitaires.....	193 – 197	80
2. Autres organisations du système des Nations Unies	198 – 203	81
V. PROBLEMES FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS.....	204 - 242	82
A. Ressources financières.....	213 - 228	84
B. Procédures administratives	229 - 242	89
VI. LEÇONS A TIRER	243 - 261	92
A. Cadres opérationnels efficaces	245 - 249	92
B. Continuum secours-développement et capacités des organisations.....	250 - 261	95
Annexe I. Organigramme du Département des affaires humanitaires.....		99
Annexe II. Organigramme du Département des affaires politiques.....		100
Annexe III. Organigramme du Département des opérations de maintien de la paix.....		101
Notes		102
LISTE DES INSTRUMENTS ET AUTRES DOCUMENTS DE BASE DU SYSTEME DES NATIONS UNIES CONCERNANT L'ASSISTANCE HUMANITAIRE		110

LISTE DES ABREVIATIONS

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CAC	Comité administratif de coordination
CCI	Corps commun d'inspection
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CNUE	Habitat Centre des Nations Unies pour les établissements humains
DAH	Département des affaires humanitaires
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OIG	Organisation intergouvernementale
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du Travail
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RMPC	Ressources militaires et de la protection civile
UNDRO	Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies Pour l'enfance
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

RESUME, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le système des Nations Unies, avec ses nombreuses organisations et institutions dotées de mandats différents et régies par les décisions des Etats Membres, est extrêmement complexe. Il arrive souvent que les décisions prises par un organe directeur diffèrent de celles qui sont prises par un autre organe directeur. Les Etats Membres peuvent faire adopter des décisions contradictoires dans des instances différentes. Il n'y a pas toujours de cohérence dans les demandes faites au système des Nations Unies, à ses programmes opérationnels et à ses institutions spécialisées. Les nombreux programmes d'assistance humanitaire de l'ONU et la multiplicité des partenaires extérieurs au système, qui participent à leur mise en oeuvre, ajoutent à cette complexité. Le réseau international de secours doit faire face à un environnement où les acteurs prolifèrent, où les mesures prises par les donateurs manquent de cohérence, où les actions bilatérales ne sont pas coordonnées (et il ne faut pas oublier les frontières incertaines de l'assistance humanitaire) et où, enfin, les ressources sont rares.

L'idéal consisterait peut-être à regrouper les fonctions de secours d'urgence du système des Nations Unies en une seule organisation opérationnelle. Cette idée n'est pas nouvelle et elle a trouvé un écho dans les débats du Conseil économique et social en juin 1995, où a été envisagée la possibilité d'intégrer certaines des activités de secours de l'organisation des Nations Unies, ce qui permettrait de supprimer les problèmes découlant de mandats non complémentaires et faisant double emploi, de la rivalité entre les institutions et de l'autonomie excessive des organes opérationnels. Pour diverses raisons, il se peut cependant que ce projet soit quelque peu utopique. Sans parler des différences habituelles d'opinions entre les gouvernements et au sein des gouvernements eux-mêmes, les institutions dotées d'un double mandat estiment qu'il leur serait difficile de concilier les fonctions de secours et les fonctions de développement sans sacrifier l'un ou l'autre si la notion d'une seule institution chargée des secours devait être envisagée. Il n'est pas non plus certain que les gouvernements soient très désireux d'appuyer un changement structurel aussi profond ou d'avoir un programme des Nations Unies totalement unifié.

En dépit de l'absence d'une organisation humanitaire unique, le sentiment prévaut que la coordination au sein du système des Nations Unies et entre le système et les autres participants est indispensable à l'efficacité du secours et de l'assistance humanitaires, dans des situations d'urgence créées aussi bien par des catastrophes naturelles que par l'homme. La coopération entre les diverses institutions du système des Nations Unies, les instances de négociation et le personnel des sièges ainsi qu'entre ceux-ci et diverses organisations non gouvernementales et internationales continue à se développer et à fonctionner, souvent étonnamment bien. Ce fait est dû, d'une part, à l'expérience opérationnelle considérable acquise par les organismes de secours sur le terrain

et, d'autre part, aux outils appropriés de coordination dont l'Organisation des Nations Unies s'est dotée et qui devraient être renforcés.

Il conviendrait également de mieux définir et de renforcer le rôle du coordonnateur et les liens entre les diverses institutions opérationnelles. Le rôle de coordination du Département des affaires humanitaires consiste à faciliter les efforts déployés par les autres institutions pour donner le meilleur d'elles-mêmes dans une démarche globale. Son rôle principal est d'organiser les activités des divers éléments du réseau de secours sans être lui-même opérationnel, à aider les institutions à éviter les doubles emplois et les chevauchements inutiles et à suggérer, le cas échéant, des solutions plus efficaces et moins coûteuses. Il faut pour cela partir de l'hypothèse que la forme doit découler de la fonction et qu'une action efficace dans ce domaine amènerait les autres acteurs à accepter plus facilement l'harmonisation de leurs stratégies et le rôle dirigeant du coordonnateur.

Le présent rapport du Corps commun d'inspection contient une analyse des progrès accomplis et des problèmes rencontrés ainsi que de la capacité des mécanismes du système des Nations Unies à fournir et à coordonner une assistance humanitaire. Il est fondé sur des données provenant d'un questionnaire complet, sur divers documents ainsi que sur des discussions avec des fonctionnaires s'occupant de ces questions dans l'ensemble du système des Nations Unies en vue de déterminer comment il serait possible d'améliorer les opérations humanitaires, en particulier pour les situations d'urgence complexes

Les recommandations de nature politique et opérationnelle ci-après doivent être considérées dans le contexte des mécanismes et des structures de coordination déjà existants dans le système des Nations Unies.

RECOMMANDATION 1. Le Département des affaires humanitaires, par l'intermédiaire du Comité permanent interorganisations, et les chefs de secrétariats ainsi que les organes directeurs des organes et institutions intéressés du système des Nations Unies devraient adopter une politique globale assortie de stratégies communes et d'objectifs clairement définis pour les programmes d'assistance humanitaire. Les démarches et les réactions fragmentées aux situations d'urgence et les accords bilatéraux non coordonnés devraient faire place à un accord politique global qui porterait sur les mécanismes et les modalités propres à renforcer la capacité des institutions à travailler ensemble et à leur imposer des accords sur leurs rôles relatifs, en vue d'obtenir des réactions automatiques et prévisibles de toutes les institutions concernées. (par. 43-54)

Les rapports entre le droit humanitaire et l'assistance humanitaire sont très étroite. Il peut donc être très utile de prêter une plus grande attention aux impératifs humanitaires. L'importance qu'il y a à fournir une assistance humanitaire adéquate aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre

pays est un exemple particulièrement frappant de cette nécessité. Des mouvements importants de personnes déplacées et de réfugiés peuvent poser de très graves problèmes aux communautés qui les reçoivent et créer des tensions dangereuses. La stabilité de régions entières peut être rapidement menacée. La dimension humanitaire de la prévention des conflits est également évidente dans le lien entre la prévention des conflits et le respect des droits de l'homme ainsi que les autres principes et règles du droit humanitaire.

Ce sont les cas d'urgence complexes qui comportent des éléments politiques et conflictuels qui entraînent des déplacements considérables de populations et rendent difficile l'accès à ces populations qui ont besoin de secours d'urgence qui posent les plus graves problèmes de coordination. L'assistance humanitaire devrait cependant demeurer neutre, impartiale, spécifique et limitée dans le temps, quelle que soit la nature de l'urgence. Si, dans le cas de catastrophes naturelles, c'est aux gouvernements eux-mêmes qu'incombe la responsabilité principale, par contre, dans les Situations d'urgence complexes, l'assistance humanitaire du système des Nations Unies devrait être fournie en liaison avec des structures alternatives de l'administration locale, des organisations non gouvernementales et/ou intergouvernementales et des structures organisées de civils locaux. Cela permettrait aux institutions du système des Nations Unies, une fois qu'elles sont intervenues, de faire face de manière plus souple aux besoins humanitaires d'urgence et à renforcer les mécanismes locaux et donc à améliorer l'autosuffisance.

RECOMMANDATION 2. Les organismes de secours du système des Nations Unies devraient mettre au point un cadre d'assistance humanitaire qui incorpore et renforce les mécanismes locaux dans le cas d'urgence complexes. Dans les pays où il y a un effondrement partiel ou total de l'autorité centrale, ou lorsqu'il existe un état de guerre, les organes de secours du système devraient, dans la mesure du possible, faire appel aux services nationaux existants et aux communautés de services ainsi qu'aux structures administratives disponibles comme les hôpitaux, les cliniques, les écoles et les services agricoles. Une aide en matière d'enseignement, de santé et d'agriculture, non considérée comme une aide d'urgence en temps normal, pourrait être reconnue comme indispensable à la survie et au redressement à long terme des communautés victimes des troubles. (par. 132-153)

Les mécanismes mis en place pour fournir une assistance opérationnelle en cas de catastrophes naturelles devraient être utilisés également dans les cas d'urgence complexes et les catastrophes causées par l'homme. L'écart entre les deux devrait être réduit le plus possible afin de déterminer des éléments opérationnels communs, notamment en ce qui concerne l'évaluation des besoins, les appels communs, une capacité d'intervention rapide pour des opérations de secours et les projets en cours de remise en état et de prévention.

RECOMMANDATION 3. Le Comité permanent interorganisations devrait accélérer les procédures visant à renforcer la participation des structures civiles organisées dans les situations d'urgence complexes. Le Département des affaires humanitaires est sur le point de fixer des directives définitives sur l'utilisation des moyens d'action militaire et de défense civile dans les opérations de secours en cas de catastrophe et les situations d'urgence complexes, notamment l'utilisation de civils formés et non armés dans les services de secours, les travaux publics, les communications, les transports, les services sanitaires, les services médicaux d'urgence ainsi que dans les opérations de recherche et de sauvetage. (par. 139-144 et 229-242)

RECOMMANDATION 4. Le Comité permanent interorganisations devrait renforcer sa coopération latérale avec d'autres mécanismes de coordination du système, y compris le Comité administratif de coordination et le Groupe consultatif mixte des politiques. Il devrait également renforcer sa participation latérale et sa coordination avec -le -Bureau des services d'appui du système des Nations Unies, le Département de l'administration et de la gestion, le Bureau de gestion des ressources humaines, le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques, le Département de l'information et d'autres départements compétente des institutions spécialisées:. Cette coopération latérale devrait permettre de combler des lacunes en matière de politique et d'accélérer le processus de prise de décisions. (par. 73-107, 105-110 et 154-165)

RECOMMANDATION 5. Le Département des affaires humanitaires devrait, dans son rôle de coordination, renforcer ses efforts visant à mettre en place des cadres de planification pour les opérations de secours à la fois pour les catastrophes naturelles et les situations d'urgence complexes avant qu'une situation d'urgence ne se produise sur le terrain. Ce cadre devrait prévoir au moins les activités ci-après (par. 154-165, 166-203 et 243-261).

a) Prendre des dispositions en vue du renforcement initial des mécanismes d'appui sur le terrain, dans le bureau du Coordonnateur résident, et du renforcement progressif parallèle des capacités des pays à faire face à des situations imprévues;

b) Appeler l'attention sur les questions d'intérêt commun en s'appuyant sur des initiatives déjà prises au niveau bilatéral entre institutions et en les encourageant à persévérer tout en gardant présente à l'esprit la nécessité de les examiner et de les mettre à jour en permanence;

c) Mettre en place des arrangements de coopération logistique officiels et contraignants entre les institutions portant sur l'appui interinstitutions et le partage des coûts;

d) Adopter une division du travail claire et adaptée à chaque situation en tenant compte de la spécificité de l'urgence et des capacités respectives des institutions en ce qui concerne les mesures d'aide, de remise en état et de reconstruction;

e) Examiner systématiquement les cadres d'opérations de secours couronnées de succès ou ayant constitué des échecs afin d'en tirer des leçons pour des catastrophes naturelles et des situations d'urgence complexes futures.

Le Département des affaires humanitaires a un mandat global de coordination. Une structure compétente et efficace sur le terrain est également indispensable. Elle doit s'appuyer sur des responsabilités bien définies et l'appui nécessaire de tous les départements administratifs du système des Nations Unies. Ces deux éléments, qui constituent l'essentiel des activités de coordination, dépendent avant tout de l'existence d'une infrastructure solide et de la fourniture de ressources financières adéquates (dans le long-terme) par la communauté des donateurs.

RECOMMANDATION 6. Les organisations du système des Nations Unies devraient renforcer leurs efforts visant à resserrer la coordination sur le terrain, notamment sur les points suivants : (par. 108-153, 118-131 et 154-165)

a) Les rôles et les fonctions des principaux coordonnateurs et sous-coordonnateurs sur le terrain doivent être clairement définis et remplis. La présence du représentant spécial du Secrétaire général, chaque fois que des contingents de maintien de la paix sont concernés, pose des problèmes supplémentaires de responsabilité, de coordination et d'établissement de rapport.

b) Les équipes et les directeurs d'équipes d'opérations d'urgence en cours doivent bénéficier de davantage d'autorité déléguée. Les coordonnateurs sur le terrain devraient être habilités à signer des déboursements pour des opérations financières à concurrence d'un certain pourcentage du budget total de la coordination sur le terrain.

c) Les informations sur les ressources disponibles et les moyens de les utiliser devraient être fournies aux responsables des opérations sur le terrain pour leur permettre de prendre des décisions fondées. Les décisions prises d'urgence sur le terrain devraient faire l'objet d'un second examen limité au siège. Que ce soit le coordonnateur résident ou le coordonnateur humanitaire qui ait la charge des opérations, il/elle devrait être le (la) mieux qualifié(e) pour gérer des situations d'urgence diverse. Une fois qu'il/elle a reçu ce pouvoir exécutif, il/elle doit également être tenu(e) comme responsable.

d) Le rôle et le bureau du coordonnateur résident devraient continuer à être renforcés par des activités de formation aux secours en dao de catastrophe - qui a commencé avec le Programme de formation à la gestion des catastrophes.

e) Des ressources supplémentaires devraient être affectées à l'équipe d'évaluation et de coordination des catastrophes ainsi que pour le matériel de télécommunication d'urgence et son utilisation dans des cas imprévus.

RECOMMANDATION 7. Le Département des affaires humanitaires devrait améliorer ses directives concernant les processus d'appel communs (qui ont été considérés comme propres à promouvoir l'évaluation des besoins et la mobilisation des ressources d'une manière intégrée et à permettre l'accès au Fonds central autorenewable d'urgence et à encourager le renforcement de la coopération entre les organisations). Les institutions qui ne participent pas au système d'appel commun devraient se voir dénier le droit d'accéder au Fonds central autorenewable d'urgence et devraient être tenues pour responsables des projections qu'elles font concernant leurs besoins. Le document lui-même devrait mieux établir les priorités et les demandes réalistes et; dans la mesure du possible, faciliter les appels pour les secteurs non alimentaires, la remise en état et le développement. Ces données devraient en outre être insérées et gérées dans une base de données accessibles qui pourraient être envoyées aux donateurs et aux gouvernements par des moyens électroniques pour accélérer les réponses. (par. 87-101, 154-165 et 206-208)

RECOMMANDATION 8. Le Comité permanent interorganisations devrait mettre en place un atelier composé d'experts provenant de tous les départements d'aide participants des institutions du système des Nations Unies et des institutions non gouvernementales. Cet atelier devrait se réunir au moins deux fois par an pour évaluer l'état et le progrès de toutes les opérations d'assistance humanitaire en cours. Des tables rondes et des réunions de coordination devraient également être organisées de temps à autre avec les gouvernements intéressés pour examiner et reconsidérer les questions prioritaires concernant les mesures d'assistance et de secours, compte tenu de la situation régnant à ce moment-là. (par. 165 et 154-165)

La souplesse, l'action rapide et l'efficacité sont nécessaires pour sauver des vies en cas d'urgence et les institutions humanitaires ont créé leurs propres équipes d'intervention rapide. Compte tenu des expériences passées, des règles et des procédures devraient être adaptées pour répondre à des besoins urgents tout en étant dotés de sauvegardes appropriées afin d'assurer l'obligation rédactionnelle. Il devrait, par exemple, devenir plus facile de recruter du personnel, d'acheter du matériel d'urgence, d'autoriser certains membres du personnel à disposer de fonds pour des besoins urgents et d'organiser des équipes d'action rapide sur le terrain. Les mécanismes de financement doivent être plus souples et les donateurs devraient accepter des modifications

aux arrangements existants. Les priorités devraient porter notamment sur la coordination à l'intérieur du pays, qui reste le point faible en dépit de progrès réels de la coordination au 'Sein du Comité permanent interorganisations et au niveau local.

RECOMMANDATION 9. Chaque organisation devrait agir d'urgence, dans le cadre de son mandat, pour alléger la procédure administrative afin de pouvoir agir rapidement sur le terrain. (par. 204-242) Il faudrait notamment :

- a) Renforcer la souplesse et la rapidité des règles financières et connexes de l'Organisation des Nations Unies concernant les marchés et les établissements de contrat, de façon à pouvoir les mettre en mode d'urgence" lorsque le besoin se fait sentir;
- b) Renforcer la souplesse des procédures d'urgence du système des Nations Unies concernant le déploiement rapide de personnel (figurant sur des registres) et l'établissement de contrats en vue de la création de comités locaux des contrats et des achats;
- c) Améliorer et simplifier les procédures pour l'attribution des stocks d'urgence;
- d) Améliorer les listes de ressources humaines compétentes pour pourvoir les postes créés;
- e) Renforcer la capacité disponible de transport aérien militaire et créer une capacité supplémentaire en réserve;
- f) Renforcer l'utilisation des télécommunications telles que le courrier électronique en vue d'accélérer les communications et d'éliminer les barrières régulatrices.

La capacité à déceler les tout premiers signes d'une catastrophe et à en informer les organes de décision est un élément essentiel de toute stratégie visant à atténuer les effets des catastrophes et des états d'urgence. Chaque organisation du système des Nations Unies impliquée dans le secours humanitaire a compris l'importance des systèmes d'information et des signaux d'alerte rapide. Alors que chacune de ces organisations a la possibilité de créer des bases de données ou des systèmes de données conformes à ses besoins, elles hésitent parfois à partager l'information rapidement et efficacement.

Assurer un flux adéquat d'information et mettre en place un système de consultations régulières et étroites entre les départements et les programmes de l'ONU et les institutions spécialisées du système, les organisations non gouvernementales et les donateurs au moyen de séances régulières d'information, de réunions interdépartementales et de réunions permanentes interorganisations est indispensable à l'amélioration de la coopération au sein du système des

Nations Unies. La mise en place d'un système d'information universel qui utiliserait les techniques les plus perfectionnées contribuerait également à fournir des informations de fond de vue d'une action complète, comme pourrait le faire un système universel d'alerte rapide. L'efficacité de ce genre de système d'alerte rapide est cependant liée à la volonté politique de prendre les mesures urgentes et nécessaires dans ce sens.

RECOMMANDATION 10. Le Secrétaire général devrait mettre en place un Système d'alerte rapide interinstitutions qui aurait accès à toutes les informations d'alerte rapide disponible dans le Système des Nations Unies afin d'alerter les décideurs et de susciter une action rapide. Le Système d'alerte rapide dans le domaine humanitaire est une étape importante dans cette direction et devrait constituer un élément essentiel d'un tel centre d'alerte rapide. (par. 178-191 et 192-203)

RECOMMANDATION 11. La coordination est essentielle, en particulier lorsque des partenaires et des opérations de maintien de la paix multiples sont en action et elle devrait être opérée par consensus. Cette coordination devrait permettre d'apporter un appui logistique aux unités opérationnelles qui s'acquittent de leurs fonctions conformément à une division du travail précise et concertée. Le Département des affaires humanitaires devrait conserver ce rôle de coordinateur et le renforcer, sans toutefois empiéter sur le mandat des divers acteurs en dépit des lacunes que ceux-ci peuvent comporter. (par 9, 55-59 et 154-165)

En dernier lieu, si la communauté internationale attend vraiment du système des Nations Unies qu'il joue un rôle plus efficace dans la fourniture de secours, elle devrait lui fournir des ressources adéquates à cette fin. Un engagement du Siège de l'ONU à fournir les moyens financiers et autres ressources nécessaires à toutes les organisations de secours est également indispensable à la survie des unités de coordination sur le terrain et à la direction des opérations. L'assistance humanitaire - tout aussi bien que le maintien de la paix - ne devrait pas être mobilisée tant que les objectifs n'ont pas été déterminés clairement et que les ressources suffisantes n'ont pas été assurées.

RECOMMANDATION 12. Les gouvernements membres souhaiteront peut-être examiner à nouveau la question d'accroître de 30 millions de dollars le Fonds central autorenewable d'urgence pour les phases de relèvement et les phases de transition des opérations de secours. L'utilisation du Fonds devrait être déterminée par les besoins constatés et autorisée aux institutions qui ont par ailleurs des ressources limitées et qui ont besoin de moyens financiers pour s'acquitter des responsabilités qui leur ont été confiées. Les institutions spécialisées du système des Nations Unies devraient continuer à être encouragées à pourvoir au financement des Fonds, qui devrait également être ouvert aux donateurs privés et non gouvernementaux. (par. 102-104 et 204-211)

I. INTRODUCTION

"Depuis qu'en décembre 1988 l'Assemblée générale a adopté la résolution 43/231 relative à l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, la notion de droit à l'assistance humanitaire est: devenue, en quelque sorte, l'une des dimensions opérationnelles de la garantie des droits de l'homme.

On sait le rôle joué par cette évolution dans l'action des Nations Unies au Soudan, en Somalie, dans le cas particulier de l'Iraq ou, aujourd'hui, dans l'ex-Yougoslavie".

- Extrait d'une déclaration du Secrétaire général faite à l'ouverture de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme le 14 juin 1993¹.

1. L'Organisation des Nations Unies est concernée, d'une manière ou autre, avec pratiquement tous les aspects de la condition humaine : droits de l'homme, environnement, paix mondiale, enfin développement durable. Il n'est donc pas surprenant qu'elle se soit massivement engagée dans l'assistance humanitaire et le secours en cas d'urgence aussi bien dans le cas des catastrophes naturelles que dans celui des catastrophes provoquées par l'homme, ainsi qu'à l'occasion de diverses opérations de maintien de la paix ou d'établissement de la paix. Les sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge prévoient que, d'ici à l'an 2000, de 200 à 500 millions de gens seront touchés chaque année par des catastrophes naturelles ou des catastrophes provoquées par l'homme².

2. L'augmentation du nombre de cas d'urgence est aggravée par l'ampleur des opérations Menées. Les secours internationaux consistent en matériel, en personnel et en services fournis par la communauté internationale à un Etat donné pour satisfaire les besoins des personnes touchées par une catastrophe³. L'assistance humanitaire, telle qu'elle est décrite par l'Assemblée générale dans sa résolution 46/182⁴, engage la communauté internationale à se rappeler que l'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité et affirme que cette assistance internationale a une fonction préventive à long terme, ainsi qu'une fonction de secours. L'Assemblée insiste sur le fait que l'aide d'urgence devrait être fournie de manière à appuyer la reconstruction et le développement à long terme. "Par assistance, on entend toutes les mesures nécessaires pour autoriser et faciliter les mouvements sur un territoire, y compris les eaux territoriales et l'espace aérien d'un Etat de transit. Cette assistance est exclusivement humanitaire et impartiale. Elle est fondée sur le respect du principe de la souveraineté des Etats et est exécutée sans aucune discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue ou les convictions politiques ou religieuses"⁵.

3. Depuis la fin de la guerre froide, on a cependant assisté à l'apparition d'un nouveau type de situation d'urgence complexe, caractérisée par des causes multiples ainsi que par des problèmes et des besoins importants et nouveaux, notamment en ce qui concerne la démobilisation et le déminage ou les personnes déplacées à l'intérieur du territoire. [Les personnes déplacées à l'intérieur du territoire sont des personnes qui ont quitté leur domicile mais sont restées dans leur pays d'origine⁶. D'après le HCR, elles sont maintenant plus nombreuses que les réfugiés.]

4. Une situation d'urgence complexe peut avoir des causes variées telles qu'une catastrophe naturelle, des facteurs socio-économiques, un conflit civil ou une guerre. Elle touche de nombreux groupes de populations dans leur pays d'origine. Ces situations d'urgence complexes peuvent être caractérisées comme suit :

a) Il y a un grand nombre de victimes civiles, des populations qui sont assiégées ou déplacées rapidement et en grand nombre et/ou des souffrances humaines considérables;

b) L'apport de l'assistance humanitaire est gravement gêné, retardé ou empêché par des obstacles politiques ou par des obstacles liés au conflit;

c) Une portion importante de la population touchée est privée de ses droits à mener une activité sociale, politique et économique normale ou elle ne peut le faire qu'au prix d'un risque élevé;

d) La fourniture d'une assistance humanitaire fait courir aux personnes qui s'acquittent de cette tâche de grands risques pour leur sécurité;

e) Les dimensions internationales et frontalières sont caractérisées par des différends politiques entre les personnes concernées⁷.

5. A ces facteurs multiples correspondent des options nouvelles auxquelles la communauté internationale peut faire appel pour résoudre ces crises. L'ONU mène de nombreuses actions de secours et un nombre étonnant d'organisations s'efforcent de faire face à ces crises urgentes et à l'évolution du monde. On peut noter, par exemple, plus d'une douzaine d'institutions de l'ONU, d'organisations régionales comme l'organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et l'Organisation de l'unité africaine (OUA), plusieurs douzaines de gouvernements donateurs, leurs forces militaires et un nombre estimé à 16 000 organisations non gouvernementales⁸.

6. Le système de l'ONU et les organismes de secours ont été forcés de redéfinir leur mode d'intervention. D'après le Comité permanent interorganisations, l'assistance humanitaire de l'ONU s'adresse à des situations d'urgence complexes et importantes⁹. Un cas d'urgence qui relève clairement de la compétence et de la capacité générales d'une seule institution spécialisée des Nations Unies, par exemple une épidémie, même s'il peut nécessiter l'intervention de divers organes et institutions des Nations Unies, ne devrait pas être considéré comme une situation d'urgence complexe tant que le Comité

permanent interorganisations ne l'a pas jugé utile. Les organes et institutions du système des Nations Unies ont aussi été forcés d'élargir leur mandat au-delà du principe de non-intervention du fait de l'augmentation du nombre de guerres civiles et de la diminution du pouvoir des gouvernements hôtes. Par exemple, au cours des cinq dernières années, des organisations comme le HCR ont dû aller bien au-delà de leurs objectifs d'origine qui étaient de fournir protection et assistance aux réfugiés. Lorsque 1 million de Rwandais ont fui au Zaïre en quatre jours, par exemple, le HCR s'est trouvé obligé de combler un vide en aidant d'autres organes et organisations non gouvernementaux à faire fonctionner l'aéroport, à fournir de l'eau potable, à organiser des soins médicaux et à enterrer les morts.

7. Bien que l'assistance humanitaire mobilise un grand nombre de participants, leurs efforts ne sont pas encore à la hauteur de la tâche. Comme ils ont tous activement déployé des fonds et des ressources humaines à des zones d'urgence a) sans savoir clairement si les missions humanitaires et les missions de maintien de la paix devraient être séparées ou intégrées, b) sans doctrine militaire éprouvée, et c) généralement avec une coordination limitée, c'est sans doute un miracle que les résultats n'aient pas été pires¹⁰. Par ailleurs, l'augmentation des demandes et des possibilités d'action n'a pas correspondu à un accroissement des ressources financières. L'organisation des Nations Unies a depuis longtemps des déficits et des arriérés financiers graves, tant pour son budget ordinaire que pour le budget des opérations de maintien de la paix¹¹. La communauté internationale doit faire face à des problèmes de sécurité internationale et de secours humanitaire infiniment plus nombreux qu'il n'y a apparemment de ressources pour prendre les mesures nécessaires¹².

8. Compte tenu de la complexité des problèmes et des défis à relever, la coordination reste la solution clef. Le système des Nations Unies a déjà amélioré et continue à améliorer ses programmes et ses activités d'assistance humanitaire ainsi que leur coordination. Pour compléter ces efforts, le Corps commun d'inspection a décidé d'apporter sa contribution en établissant le présent rapport. Celui-ci porte sur l'évolution récente et les possibilités d'amélioration en ce qui concerne la coordination de l'assistance humanitaire internationale en cas de catastrophe naturelle et de situation d'urgence particulièrement complexe.

9. La coordination peut se définir comme le partage intelligent de l'information et l'examen franc et constructif des questions et des stratégies possibles; l'établissement d'un consensus sur les objectifs et sur une stratégie générale; enfin, l'adoption volontaire par toutes les parties concernées de responsabilités et de tâches précises dans le cadre d'objectifs et de stratégies concertés¹³. De manière plus précise, on peut dire aussi que c'est l'utilisation systématique d'instruments politiques pour apporter une assistance humanitaire d'une manière cohérente et efficace. Parmi ces instruments, on peut citer : la planification stratégique; le rassemblement de données et la gestion de l'information; la mobilisation de ressources et l'obligation réditionnelle; l'application d'une division du travail fonctionnelle sur le terrain; la négociation et le maintien d'un cadre viable avec les autorités politiques du pays hôte et la direction des opérations¹⁴.

10. Le présent rapport est axé essentiellement sur la question des interventions d'urgence et la capacité générale du système des Nations Unies à fournir et à coordonner une assistance humanitaire. Il contient une analyse des mandats, des rôles, des responsabilités et des structures des organisations, des prévisions budgétaires, des méthodes de coopération ainsi que d'un certain nombre d'aspects opérationnels des organes du système des Nations Unies participant à cette action. Il ne concerne pas directement les opérations de maintien de la paix sur le terrain, mais celles-ci sont implicites dans les analyses, ceci afin d'éviter les doubles emplois avec le récent rapport du CCI intitulé "Etude de la relation entre l'assistance humanitaire et les opérations de maintien de la paix" (JIU/REP/95/6).

11. L'objectif principal du présent rapport est d'évaluer : a) les mécanismes de coordination du système des Nations Unies et la capacité d'intervention humanitaire immédiate du point de vue des progrès accomplis et des problèmes rencontrés; b) ses mécanismes opérationnels et organisationnels; c) ses techniques de planification et notamment de planification préalable en vue de gérer des situations d'urgence complexes; enfin, d) les domaines importants où il est possible d'améliorer l'assistance humanitaire. Le chapitre II concerne les institutions d'aide humanitaire en général. Le chapitre III s'intéresse plus en détail aux mécanismes de coordination auxquels le système des Nations Unies peut faire appel. Le chapitre IV insiste sur les besoins en matière de 'planification et de prévention. Le chapitre V note les obstacles financiers et administratifs et le chapitre VI examine l'importance des leçons à tirer et d'un cadre opérationnel général dans un continuum secours développement.

12. Les observations du présent rapport ainsi que ses conclusions et recommandations sont essentiellement fondées sur les réponses à un questionnaire très complet envoyé aux grandes organisations du système des Nations Unies appliquant des programmes d'assistance humanitaire. L'Inspecteur a également examiné une documentation étendue et interrogé des fonctionnaires responsables des organisations ci-dessus ainsi que d'autres institutions spécialisées du système des Nations Unies et certains fonctionnaires et responsables d'organisations extérieures au système des Nations Unies, afin de mieux connaître les possibilités d'améliorer la coordination de l'assistance humanitaire. Elle souhaite remercier aussi toutes les personnes concernées pour la contribution qu'elles ont apportée à la présente étude.

II. LES ORGANES D'ASSISTANCE HUMANITAIRE

13. On trouvera ci-après une liste des principaux organes du système des Nations Unies qui fournissent secours et assistance dans des situations d'urgence complexes et dans des cas de catastrophe naturelle et qui maintiennent au moins une certaine présence sur le terrain :

Organes apportant une assistance humanitaire
- Commission des Nations Unies pour les établissements humains (UNCHS-Habitat) - Département des affaires humanitaires (DAH) - Département des affaires politiques - Département des opérations de maintien de la paix - Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) - Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) - Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) - Organisation internationale des migrations (OIM) - Organisation internationale du Travail (OIT) - Organisation météorologique mondiale (OMM) - Organisation mondiale de la santé (OMS) - Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) - Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) - Programme alimentaire mondial (PAM) - Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) - Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) - Programme des Volontaires des Nations Unies

A. Structures organisationnelles au Siège et sur le terrain

14. La plupart des organisations menant des opérations humanitaires ont récemment restructuré leurs activités pour mieux faire face aux situations d'urgence naturelles et complexes. La FAO, par exemple, a renforcé les structures de son Système mondial d'information et d'alerte rapide et a mis en place un Groupe de coordination des secours d'urgence chargé d'harmoniser les activités de l'organisation dans des situations d'urgence. Le HCR a mis en place des mécanismes complémentaires au cours des trois dernières années pour améliorer l'efficacité- de ses interventions, notamment en utilisant des équipes d'intervention rapide et des accords stand-by avec des ONG partenaires afin d'accroître ses capacités en matière de personnel et d'exécution de programmes. L'UNESCO, qui coopère étroitement avec l'UNICEF et le HCR pour dispenser un enseignement aux populations touchées, a mis en

place en 1995 un système de permanence au Siège pour permettre aux communications concernant une situation d'urgence de parvenir au Secrétariat en dehors des heures de travail. L'UNICEF a également renforcé ses structures de gestion des situations d'urgence à New York et à Genève et a mis en place des équipes d'intervention rapide tout en renforçant le personnel de ses bureaux régionaux en Afrique. La création de l'Equipe spéciale de l'OMS chargée des affaires humanitaires et des situations d'urgence a été suivie de la création de la division des opérations de secours d'urgence. Même l'OIM, un participant nouveau, promet de fournir des informations rapides, précises et correctes sur les flux migratoires en vue de prévenir des situations d'urgence humanitaire chaque fois que possible¹⁵.

15. Le Département des affaires humanitaires, (DAH) est l'organe de l'ONU qui est chargé d'assurer la coordination effective de l'assistance humanitaire du système des Nations Unies et de promouvoir les mesures visant à prévenir ou, au moins, à tempérer les effets des catastrophes naturelles et des catastrophes complexes provoquées par l'homme, conformément aux dispositions des résolutions 46/182 et 46/219 de l'Assemblée générale¹⁶.

16. Le DAH dispose de deux bureaux, l'un chargé des opérations d'urgence complexes et l'autre des catastrophes naturelles, avec des sous-groupes assurant la liaison entre les deux bureaux. Le bureau de New York, qui est aussi le siège et compte le tiers du personnel total s'occupe de la coordination et de la planification des politiques et des fonctions d'alerte rapide et travaille en collaboration avec les organes délibérants de l'organisation des Nations Unies ainsi qu'avec les départements politiques, financiers et économiques du Secrétariat¹⁷. La Division des situations d'urgence complexes basée à New York a modifié ses structures en fonction des situations de conflit et des pays touchés. Un Groupe d'action rapide pour les situations d'urgence complexes a également été créé pour aider le redéploiement immédiat des équipes de coordinations du DAH. Ce groupe est conçu pour renforcer les mécanismes de réserve en vue de situations d'urgence complexes semblables à ceux qui sont mis en place pour les catastrophes naturelles et met à la disposition du coordonnateur résident et/ou du coordonnateur des activités humanitaires, en poste dans le pays, le personnel, l'appui logistique et les autres formes d'appui nécessaire pendant la phase initiale cruciale d'intervention.

17. Un autre groupe nouveau du DAH à New York est le Groupe du déminage et des politiques en la matière, qui a pour but de permettre au DAH de s'acquitter de ses fonctions de coordination comme le précise la résolution 49/215 de L'Assemblée générale. ce groupe est chargé d'élaborer et de promouvoir des politiques cohérentes pour les activités de l'organisation des Nations Unies concernant le problème mondial des mines terrestres, y compris le lancement d'une campagne pour l'interdiction effective de l'utilisation des mines terrestres; pour formuler des programmes d'action de l'ONU concernant les mines et pour fournir l'appui nécessaire en vue de la mise en oeuvre de ces programmes; enfin, pour gérer les ressources disponibles au titre du Fonds d'affectation spéciale alimenté par des

contributions volontaires et de l'assistance au déminage ainsi que les autres ressources fournies par le Département pour les activités de déminage, y compris une capacité de réserve.

18. Le bureau de Genève est chargé d'appuyer les secours en cas d'urgence et de les coordonner ainsi que d'atténuer les effets des catastrophes, et il coordonne les activités du système des Nations Unies dans tous les cas de catastrophe naturelle. Sa Division de l'atténuation des effets des catastrophes comporte deux services. Le secrétariat de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles (1990-1999) est chargé de promouvoir et de faciliter les mesures nécessaires et fournit un appui concret et des services de secrétariat aux entités liées à la Décennie. Il vise à familiariser le public et les responsables politiques avec la notion de protection des ressources grâce à une réduction des risques et à mettre en place les capacités nécessaires aux niveaux national et local pour réduire les risques de catastrophe. Le Service de l'atténuation des effets des catastrophes axe la plupart de ses activités sur l'assistance technique aux pays en vue de leur permettre de déterminer, de formuler et d'appliquer des politiques et des programmes d'action en vue de réduire les risques de catastrophe. Cet appui prend la forme de services consultatifs, de formation en groupe, de séminaires, d'ateliers et de bourses d'étude ainsi que de projets sur le terrain. Le DAH a également mis en place, par l'intermédiaire de son Service de la coordination des secours à Genève, une stratégie internationale en cas d'urgence couvrant également les problèmes d'environnement, notamment les accidents industriels.

19. Aussi bien à New York qu'à Genève, le DAH préside les groupes de travail interinstitutions et les réunions consultatives relatives à des cas d'urgence précis et coordonne ses activités avec les institutions et programmes des Nations Unies ainsi qu'avec les missions permanentes des pays donateurs. Il établit également des rapports périodiques sur la situation et l'état financier; recherche des ressources; administre les contributions volontaires et les fonds correspondants transmis par l'intermédiaire du Compte de garantie bloqué de l'organisation des Nations Unies pour l'assistance humanitaire, aussi bien pour les institutions du système des Nations Unies que pour les ONG; enfin, il fournit un appui opérationnel et administratif aux activités sur le terrain (voir annexe II organigramme du DAH).

20. Le Département des affaires politiques est le bras politique du Secrétaire général pour les questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales ainsi qu'à la prévention et à la solution des conflits à l'intérieur des Etats. A ce titre, il donne des conseils au Secrétaire général sur les politiques à mener et est responsable de la recherche et de l'analyse politiques. Il a des responsabilités exécutives en matière de diplomatie préventive et de maintien de la paix¹⁸. Il participe à des groupes de travail interdépartementaux sur des opérations ou des pays précis et assure la présidence du Comité permanent interorganisations (voir annexe II, organigramme du Département des affaires politiques).

21. Le Département des opérations de maintien de la paix est, lui, le bras opérationnel du Secrétaire général pour toutes les opérations des Nations Unies sur le terrain, en particulier la, gestion quotidienne des contingents et des observateurs chargés du maintien de la paix. Il constitue le principal canal politique de communication entre le Siège de l'organisation des Nations Unies et le terrain¹⁹. Le Département assure le suivi du commandement et de la direction des aspects relatifs au maintien de la paix, tels qu'ils sont définis par le Secrétaire général dans son supplément à l'"Agenda, pour la paix"²⁰. Trois niveaux d'autorité ont été déterminés : la direction politique générale qui incombe au Conseil de sécurité; la direction et le commandement exécutifs dont le Secrétaire général est chargé; enfin, le commandement sur le terrain qui est confié par le Secrétaire-général au chef de mission ou au commandant de la force des Nations Unies/chef du groupe d'observateurs militaires).

22. L'appui militaire pour les activités humanitaires, mobilisé par le Département des opérations de maintien de la paix, comporte normalement certains des services ci-après, voire leur totalité : a) sécurité des convois et du personnel; b) force de réaction pour aider le personnel humanitaire; c) accès à des installations militaires contrôlées afin de mener des activités officielles, par exemple porte, aéroports, zones d'étape; d) appui en matière de communications; e) utilisation de moyens de transport; f) évacuation médicale et utilisation d'installations médicales; g) réparation d'infrastructures d'urgence; enfin, fi) information sur des questions concernant la sécurité, les politiques et la logistique (voir annexe III, organigramme du Département des opérations de maintien de la paix).

23. L'Organisation des Nations Unies Dour 'l'alimentation et l'agriculture (FAO). Le Groupe de coordination d'urgence de la FAO coordonne les activités menées par l'organisation pour faire face à des situations d'urgence et pour assurer les secours et la remise en état ultérieurs. Ce groupe gère un système mondial d'information et d'alerte rapide qui est chargé d'évaluer les besoins en vivres, notamment l'aide alimentaire nécessaire en cas d'urgence et comprend le Bureau des opérations spéciales de secours, qui est chargé d'évaluer les besoins en matière de secours/remise en état agricole et de réaliser des projets de remise en état de l'agriculture. Le Groupe de coordination d'urgence est également chargé de coordonner les activités relatives aux appels de fonds, lorsque cela est nécessaire, et d'évaluer les besoins en procédures administratives particulières pour des cas d'urgence complexes.

24. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). La capacité du PNUD à intervenir en cas d'urgence s'articule sur trois éléments : ses programmes nationaux de développement pour la prévention et l'atténuation des effets, son appui à la coordination des activités de secours et, enfin, son appui aux efforts déployés par les pays en matière de relèvement et de remise en état. La Division d'intervention en cas d'urgence est responsable des questions relatives aux politiques, au financement et à la formation en

ce qui concerne les situations d'urgence et la coordination sur place et avec l'extérieur. Des bureaux régionaux, dotés chacun de services responsables des situations d'urgence, apportent aux bureaux de pays des conseils et une assistance pour ce qui est des activités. Les bureaux de pays ont beaucoup de pouvoir au plan des programmes, de l'administration et des finances, ce qui leur permet de faire face à une crise qui se déclare²¹.

25. L'organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) dispose d'un Groupe des opérations d'urgence qui coordonne les activités pendant des situations d'urgence. Les centres de coordination au sein du Secrétariat et dans les bureaux hors siège doivent réaliser des opérations spécifiques. Le Groupe et les centres de coordination font directement rapport au Directeur général ou au Directeur général adjoint. L'UNESCO a mis au point des procédures administratives et financières simplifiées en vue des situations d'urgence²².

26. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). La structure du HCR correspond à son mandat orienté vers les opérations. La planification opérationnelle se fait sur le terrain, en étroite consultation avec le Siège. Au Siège, il y a les bureaux régionaux et, sur le terrain, les délégations, les missions, les bureaux de liaison, les bureaux hors siège et les bureaux auxiliaires ou hors siège. Il y a cinq bureaux régionaux et quatre divisions d'appui au Siège, à Genève, pour les politiques d'assistance et de protection²³. Le Directeur de la planification des politiques et des opérations - un poste nouveau créé au bureau exécutif du Haut Commissaire - exerce le contrôle général des bureaux régionaux et, en particulier, de la planification des politiques, des situations d'urgence graves et des opérations. Le directeur est également le coordonnateur des politiques entre les bureaux et les divisions de la protection internationale et des relations extérieures²⁴.

27. Le HCR participe activement à tous les mécanismes de coordination pertinents du système des Nations Unies, à savoir le Comité administratif de coordination (CAC) et ses organes subsidiaires, le Département des affaires humanitaires/Comité permanent interorganisations et ses organes subsidiaires, ainsi que le Groupe consultatif mixte des politiques - en qualité d'observateur. Des centres de coordination relevant de la Division des relations extérieures du HCR et du bureau de liaison du HCR à New York se chargent des contacts journaliers et de l'examen des questions politiques et stratégiques concernant l'organisation entre le HCR et les organes de coordination de l'ONU, y compris le DAH. Le Directeur des relations extérieures est aidé dans sa tâche par le fonctionnaire hors classe des relations extérieures. Des liens directs ont été établis entre les fonctionnaires homologues du DAH et du HCR.

28. Le HCR a échangé du personnel avec d'autres organes ou institutions du système des Nations Unies, comme le PAM et le Département des Opérations de maintien de la paix de l'ONU, et en a détaché auprès du Département des affaires humanitaires. Il a passé des accords de confirmation avec les

Volontaires des Nations Unies et un certain nombre d'ONG, en vue de la fourniture de personnel en cas de situation d'urgence. Le HCR a également recours à des groupes militaires et civils dans des cas d'urgence précis et a utilisé du personnel détaché de ces départements.

29. Cette organisation considère que son rôle est d'appuyer les efforts déployés au niveau du système pour renforcer la coordination, en particulier lorsque cela doit permettre d'accroître l'efficacité des opérations des Nations Unies et d'adopter une démarche plus globale pour la prévention et la solution des problèmes de réfugiés. Le HCR se charge lui-même d'opérations et de coordination lorsqu'il se produit des situations d'urgence concernant des réfugiés ou ayant trait à des réfugiés.

30. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). L'UNICEF est un organisme fortement décentralisé dont 80 % du personnel est sur le terrain. En 1993, le Fonds a créé un Bureau des programmes d'urgence pour coordonner ses activités dans des situations d'urgence. Ce bureau assume des fonctions de liaison interne entre les bureaux sur le terrain et les divisions du Siège pour les questions concernant les politiques, les questions techniques et le financement. Il sert également à établir la liaison externe entre les programmes d'urgence de l'UNICEF et le DAH, le Secrétariat de l'ONU et d'autres institutions spécialisées des Nations Unies ainsi que des ONG pour tous les aspects des opérations d'assistance d'urgence.

31. Une Equipe de gestion de haut niveau et une Equipe spéciale pour la sécurité du personnel, créées au sein du Bureau des programmes d'urgence mentionné ci-dessus, se réunissent chaque semaine pour examiner les questions politiques et opérationnelles posées par des situations d'urgence complexes, notamment la sécurité du personnel, la coordination entre le Siège et les responsables de chacune des sections géographiques de la Division des programmes, ainsi que pour intégrer les programmes d'urgence aux programmes ordinaires par pays. Le Bureau du financement des programmes aide le Bureau des programmes d'urgence à mettre au point ses politiques et à préparer des appels interorganisations en vue d'obtenir des fonds.

32. L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine pour le Proche-Orient (UNRWA). L'UNRWA n'est pas une institution mondiale comme le PNUD ou l'UNICEF. Son mandat est limité aux réfugiés palestiniens dans son domaine d'opérations. Son personnel est presque entièrement en poste sur le terrain (94 % du personnel total). Sa structure actuelle comprend cinq bureaux des opérations sur le terrain et trois bureaux centraux qui lui permettent de répondre immédiatement à des besoins d'urgence, qu'il s'agisse de catastrophe naturelle ou de catastrophe causée par l'homme et notamment de conflits. L'UNRWA dispose sur place ou à proximité de stocks alimentaires, de fournitures médicales et d'autres objets de première nécessité, comme des tentes ou des couvertures. Les ressources sont généralement disponibles ou elles peuvent être obtenues rapidement pour satisfaire les besoins sur le terrain. Le personnel médical est prêté par l'OMS.

33. Le Programme alimentaire mondial (PAM). Les opérations de secours du PAM sont exécutées par les cinq bureaux régionaux du Département des opérations et les bureaux hors siège correspondants. La Division de l'appui aux politiques opérationnelles est chargée de la collaboration interinstitutions ainsi que de la coordination des politiques de secours. Les estimations périodiques des besoins en secours et l'évaluation des besoins en aide alimentaire dans les situations d'urgence sont opérées par les bureaux régionaux, en consultation avec les bureaux par pays et sont coordonnées par la Division des politiques opérationnelles. Le financement des opérations de secours se fait par l'intermédiaire de la Réserve alimentaire internationale d'urgence, qui permet de satisfaire tous les besoins d'urgence à court terme. Le Compte d'intervention immédiate est un fonds de réserve qui permet des achats immédiats de produits alimentaires. En 1993, le PAM a établi un mécanisme d'intervention rapide qui relève de la Division des politiques opérationnelles au Siège. Une fois déployée sur le terrain, cette équipe fait rapport aux directeurs par pays et aux directeurs des bureaux afin d'accélérer les opérations de secours et de faciliter l'organisation de la livraison et de la distribution des produits alimentaires.

34. Le PAM est autonome en ce qui concerne la mobilisation, l'expédition et la livraison de l'aide alimentaire d'urgence. Des divisions sont chargées de la recherche des ressources et de l'infrastructure des transports. Les secours alimentaires d'urgence sont envoyés à des points de livraison éloignés où les entrepôts sont généralement sous le contrôle du PAM ou de ses partenaires. L'aide alimentaire est donnée principalement aux gouvernements bénéficiaires pour les catastrophes naturelles, mais surtout par l'intermédiaire des ONG participantes et du réseau du HCR lorsqu'il s'agit de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Pour mener ses opérations de secours, le PAM a créé des groupes ou des centres logistiques spéciaux comme le Groupe consultatif régional de la logistique, qui était établi à Harare pendant la sécheresse qui a frappé l'Afrique australe en 1992, et le Groupe consultatif de la logistique pour le Caucase, pour les opérations de secours en Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie. Le PAM dispose de véhicules de transport pour transporter et distribuer lui-même les produits alimentaires. Il a également recours à un réseau étendu de communications pour obtenir les informations nécessaires permettant un transport et une livraison rapides de l'aide alimentaire.

35. L'Organisation mondiale de la santé (OMS). L'OMS a une structure de gestion à trois niveaux et elle est moins présente sur le terrain que ses partenaires opérationnels. Au Siège, la Division des opérations de secours d'urgence et de l'action humanitaire est responsable des politiques générales que les bureaux régionaux mettent en oeuvre à l'échelon régional, en collaboration avec les représentants de l'OMS agissant à l'échelon du pays. Les bureaux de pays n'ont que peu de pouvoir et de marge de manœuvre et ne peuvent prendre de mesure importante d'ordre administratif et financier. L'OMS examine cependant ses procédures en vue d'élargir les attributions de ses représentants, comme cela a été le cas en Afrique, où

ceux-ci peuvent réaffecter des ressources de pays du budget ordinaire en vue de financer des opérations d'urgence avec l'accord du gouvernement²⁵.

36. L'OMS accorde la priorité à la reconstitution des capacités nationales et conçoit ses programmes d'urgence dans cet esprit. Elle est moins impliquée dans les questions opérationnelles d'urgence liées à la fourniture d'une assistance pour la survie que d'autres organisations comme l'UNICEF et les ONG. Elle souhaite être considérée par les autres institutions comme un conseiller sanitaire qui s'occupe essentiellement, de prévention et de remise en état.

B. Mandats

37. Les structures bureaucratiques des organes de secours et de leurs bureaux hors siège constituent souvent un obstacle à la rapidité, la souplesse et l'efficacité des opérations sur le terrain. Le mandat des diverses institutions est cependant ce qui détermine en grande partie la présence, la compétence et, en particulier, la division du travail en ce qui concerne la fourniture de l'assistance humanitaire dans les situations d'urgence. Pour la coordination et les opérations, les mandats influent, parfois négativement, sur le nombre et la capacité des institutions de secours qui fournissent un secours effectif, en particulier dans des situations d'urgence complexes et sur le terrain. Pour éliminer ces contraintes, les grandes institutions de secours s'efforcent souvent, à juste titre, d'étendre leur mandat. Le mandat du HCR, Par exemple, concerne la fourniture d'une protection et d'une assistance de secours et de remise en état à des réfugiés et à des rapatriés; il fournit cependant aussi des secours non alimentaires et des secours alimentaires de complément.

38. La capacité opérationnelle des institutions est aussi limitée par leur mandat qui les incite à apporter une assistance a des pays dotés d'un gouvernement plutôt qu'à des pays où l'autorité est précaire. Le mandat de l'OMS l'oblige, par exemple, à attendre que les gouvernements ou des organes officiels demandent ou acceptent des secours avant de pouvoir intervenir. Des institutions comme le HCR, l'UNICEF et le PAM, du fait de leur mandat spécifique qui leur permet de travailler à l'intérieur des pays, sont donc en général beaucoup plus présents sur le terrain et effectuent l'essentiel des activités de secours.

39. Il faut également noter que les mandats concernent souvent les gens plutôt que les besoins, ce qui contribue également à gêner les opérations, en particulier dans les situations d'urgence, alors que les besoins en matière d'alimentation, de santé, de développement ou d'environnement sont plus importants que les populations qu'ils touchent, qu'il s'agisse de réfugiés, de femmes, d'enfants ou de personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Dans une situation d'urgence, la construction de routes, la constitution de systèmes d'alimentation en eau et la fabrication de maisons et d'abris sont, par exemple, plus efficaces pour les réfugiés, les femmes ou les enfants qu'une opération qui aurait été menée dans l'autre sens.

40. Le DAH, par exemple, a un mandat large et, pour une large partie, non spécifique. L'ampleur et la variété des questions qui relèvent de la coordination humanitaire sont pratiquement sans limite. Le DAH, qui est chargé de coordonner l'assistance humanitaire du système des Nations Unies, a également fourni une assistance pour la démobilisation des combattants et le retour des personnes déplacées.

41. Il y a plusieurs institutions qui ont reçu pour mandat de s'occuper des personnes déplacées, du déminage et de la démobilisation, par exemple. Dans son rapport sur l'assistance aux opérations de déminage, le Secrétaire général a désigné le DAH comme centre de coordination de toutes les activités de cette nature au sein du système des Nations Unies²⁶. Le PNUD et le Département des opérations de maintien de la paix ont aussi pour mandat de coordonner les opérations dans le domaine du déminage, alors que le DAH et le Département des opérations de maintien de la paix ont aussi pour mandat de s'occuper de la démobilisation. L'UNICEF s'occupe des femmes et des enfants déplacés, et le HCR du reste des populations déplacées. Le PNUD s'occupe aussi de rétablir et de réintégrer les populations déracinées, y compris les réfugiés qui reviennent, les personnes déplacées à l'intérieur du territoire et les soldats démobilisés.

42. Jusqu'ici, une division du travail concertée et adaptée à chaque situation au niveau du terrain a permis d'éviter les lacunes ou les chevauchements inutiles découlant des mandats. Dans le domaine agricole, il y a pourtant des doubles emplois entre la FAO, l'UNICEF et certaines ONG pour ce qui est de la fourniture de graines, d'outils, de vaccins pour les animaux et d'autres apports essentiels. Dans le domaine médical, il y a des doubles emplois entre l'OMS, l'UNICEF, le HCR et certaines ONG. L'OMS et l'UNICEF s'efforcent de résoudre ce problème en ce qui les concerne. L'UNESCO partage les responsabilités de l'éducation de base avec l'UNICEF et celui de l'éducation des réfugiés avec le HCR. L'UNESCO partage également avec Habitat la fourniture de conseils concernant la construction d'écoles propres à résister à des catastrophes naturelles.

C. Accords conjoints et bilatéraux

43. Il y a de nombreux types d'accords formels, informels, conjoints et bilatéraux entre les organes de secours. Le type le plus commun d'accord bilatéral est le mémorandum d'accord. On distingue également les "lettres d'accord", les accords permanents et les accords de coopération. Il y a également des accords spéciaux qui sont passés chaque fois qu'il est nécessaire de combler un vide.

44. Le DAH a passé plusieurs mémorandums d'accord, notamment avec l'ancien Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, qui visait à faciliter les opérations en cas de catastrophe naturelle. Il a passé un accord spécial avec le Gouvernement suisse pour une étroite coopération sur le terrain et d'autres accords avec les gouvernements italien et japonais ainsi qu'avec l'OMS pour le transport

aérien de l'aide nécessaire à partir de l'entrepôt de Pise géré par le DAH. Le DAH a également passé des mémorandums d'accord, par exemple avec les Conseils danois et norvégien des réfugiés ainsi qu'avec l'organisation internationale pour les migrations (OIM). Certains mémorandums d'accord concernent la fourniture de personnel pour des opérations d'urgence.

45. La FAO collabore avec le PAM, dans le cadre d'un accord général, pour les cas d'urgence provoquée par de mauvaises récoltes ou pour la mise sur pied de missions d'évaluation des récoltes et des fournitures de produits alimentaires.

46. Le HCR a un réseau dense de contacts formels et informels avec d'autres institutions du système des Nations Unies. Il des mémorandums d'accord avec l'OIT, le PNUD, l'UNESCO, le PAM et l'OMS. On peut également citer un échange de lettres avec le PNUD, qui devrait déboucher sur un mémorandum d'accord; un accord de coopération avec le Fonds international de développement agricole (FIDA) et des accords/arrangements ad hoc avec d'autres organisations, le cas échéant. Le HCR a également établi une étroite collaboration avec le Programme des Volontaires des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods, tant sur le terrain qu'au Siège.

47. Le HCR s'emploie actuellement à élaborer un mémorandum d'accord détaillé et global avec l'UNICEF : jusqu'ici, il n'existait entre ces deux organisations que des arrangements ad hoc et des lettres d'accord. Les domaines de coopération étroite concernent l'eau, l'action sanitaire, les campagnes de vaccination et la fourniture d'une infrastructure permettant de maintenir la chaîne du froid. Le HCR est également en train d'établir une relation étroite avec le Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme.

48. Le HCR collabore également avec des institutions extérieures au système des Nations Unies, comme l'OIM et le CICR ou la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et un nombre croissant d'organisations régionales et d'ONG. En 1994, le HCR a signé des accords de projets avec quelque 360 ONG de toutes les régions du monde pour financer, en partie ou totalement, la réalisation de projets par ces ONG. En Europe, le HCR délègue à des ONG la réalisation de certaines de ses activités liées à la protection. Les accords avec les ONG sont passés après consultation et évaluation conjointe et valent normalement pour une année civile. Les travaux sont réalisés dans le cadre de lettres d'accord ou de projets.

49. L'UNICEF travaille en étroite coopération avec le DAH, le PNUD, le HCR, le PAM, l'OMS et d'autres institutions participant aux programmes du système des Nations Unies concernant les secours en cas de catastrophe et l'assistance humanitaire d'urgence, ainsi qu'avec des gouvernements et l'Union européenne, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de nombreuses autres organisations non gouvernementales. L'UNICEF négocie des mémorandums d'accord concernant des situations d'urgence avec le

HCR, le PAM et l'OMS. Il est actuellement en train de négocier un accord permanent avec des ONG suédoises et avec l'Organe de secours en cas de catastrophe des Pays-Bas.

50. L'UNRWA a des contacts bilatéraux avec d'autres institutions du système des Nations Unies s'occupant de l'assistance aux Palestiniens, à savoir l'OIT, le PNUD, l'UNESCO, le FNUAP, l'UNICEF et l'OMS. Il a également des contacts bilatéraux avec des pays donateurs, des organes intergouvernementaux, en particulier la Ligue arabe, les autorités du pays hôte, des ONG, des instituts techniques spécialisés, etc. Des accords officiels, des mémorandums d'accord et d'autres arrangements sont élaborés, le cas échéant. L'UNRWA réalise des activités conjointes ou complémentaires avec les autorités du pays hôte ou un autre organisme qui peut vacciner les enfants non réfugiés, alors que l'UNRWA intervient pour les enfants réfugiés palestiniens.

51. Le PAM coopère avec le HCR pour l'aide aux réfugiés, aux rapatriés et, dans certains cas, aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Il a passé des accords avec des services de secours catholique et des accords spéciaux avec des ONG comme CARE et World Vision, avec lesquels il souhaiterait collaborer officiellement. Le PAM a signé un mémorandum d'accord avec l'UNICEF; celui-ci est en cours de révision; et un accord avec le DAH est sur le point d'être conclu.

52. L'OMS est en train de mettre à jour son mémorandum d'accord avec le HCR et élabore des accords analogues avec l'UNICEF et l'OIM. L'OMS recherche également des moyens pour renforcer sa collaboration avec le CICR et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et elle est en train de mettre au point un cadre de partenariat avec des ONG médicales.

53. A l'heure actuelle, ces accords bilatéraux et conjoints sont nombreux et variés, ils couvrent des situations d'urgence en cas de catastrophe naturelle et des situations d'urgence complexes (séparément), ils incluent ou n'incluent pas le DAH et laissent à chaque institution la latitude d'agir de son propre chef, conformément à son propre mandat. Si l'on en croit un observateur des questions humanitaires, la fin de la guerre froide a entraîné le remplacement du multilatéralisme par un bilatéralisme non coordonné, en partie du fait que les grandes puissances ont perdu le sens de la vision mondiale et ont tendance à transférer les responsabilités à l'Organisation des Nations Unies sans lui donner l'appui correspondant. Ce bilatéralisme non coordonné n'a pas pu remplacer efficacement les interventions en cas d'urgence et la coordination humanitaire²⁷.

54. Un accord type mis au point et défini par les divers mécanismes de coordination, comme le CAC, le Comité permanent interorganisations et le Groupe consultatif mixte des politiques, par exemple, contribuerait à combler les lacunes et à supprimer les chevauchements dans les aspects opérationnels des accords hors programme. Un tel accord type devrait

comporter des principes communs fondés sur l'expérience pour les interventions et des aspects opérationnels communs afin de permettre l'intégration des activités orientées vers les secours d'urgence et le développement dans chaque cas, et il devrait être évalué en fonction de l'expérience acquise, ainsi que de la capacité et de la volonté des institutions en cause. Le mémorandum d'accord entre le HCR et le PAM est jugé par les deux organismes comme un exemple du genre. Il précise les responsabilités de chacun et définit les rôles en ce qui concerne la fourniture des produits de base, les produits complémentaires et des produits non alimentaires, les quantités à livrer et dans quelle période de temps. Il détermine aussi laquelle des deux organisations est responsable de la constitution et du transport des réserves alimentaires, y compris les véhicules et les avions nécessaires. D'un point de vue théorique, tout accord écrit et opérationnel concernant une politique globale devrait être vérifié au moins du point de vue de la spécificité, de la clarté et de la pertinence ou être soumis à un test permettant de déterminer si les objectifs sont spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps²⁸.

III. MECANISMES DE COORDINATION DU SYSTEME DES NATIONS UNIES AU SIEGE ET SUR LE TERRAIN : PROBLEMES ET AMELIORATIONS POSSIBLES

55. Ces dernières années, la question de l'amélioration de la coordination générale du système de secours humanitaire relevant de nombreux acteurs a été l'objet d'une grande attention. Les Etats Membres, le système des Nations Unies, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations internationales continuent à rechercher des méthodes plus efficaces de coordination et de coopération entre elles-mêmes et avec les autorités et communautés locales en vue de la fourniture d'une assistance en cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence complexe. L'efficacité des opérations humanitaires sur le terrain dépend de la coopération entre les organisations, de leur capacité et de la planification préalable ainsi que de la neutralité et de l'impartialité de l'action de l'Organisation des Nations Unies dans des situations de conflit. Elle suppose également une coordination entre les activités de secours et celles de développement²⁹.

56. On ne s'accorde pas officiellement sur le sens du mot "coordination", mais le présent rapport tentera de démontrer que le meilleur moyen d'aborder la question est de combiner les notions de "mesure propre à faciliter l'action" et de "consensus sur la division du travail". Plus la coordination sera perçue comme un empiètement sur les mandats opérationnels des institutions, plus celles-ci opposeront de résistance. Il faut donc présenter la coordination comme une fonction positive qui n'empiète en rien sur les prérogatives territoriales des institutions dont les activités sont coordonnées³⁰.

57. Dans ce cas, le rôle de coordination du DAH consisterait davantage à convaincre et à mettre son expérience et sa capacité d'analyse à la disposition des agents opérationnels de façon à les aider à s'acquitter au mieux de leurs fonctions. Cela supposerait également que le DAH n'aurait pas de fonction opérationnelle directe et se limiterait à une fonction de coordination³¹. Il ne faut pas pour autant sous-estimer le rôle de la coordination et les difficultés que pose l'établissement d'une division rationnelle du travail lorsqu'un nombre croissant d'acteurs, souvent imprévisibles, s'empêchent dans une situation inextricable parce que leurs fonctions se chevauchent³². Cette définition de la coordination ne va pas non plus à l'encontre des définitions antérieures, notamment en ce qui concerne l'utilisation systématique des instruments politiques pour apporter une assistance humanitaire d'une manière cohérente et efficace. Elle part plutôt de l'hypothèse que le fait de faciliter réellement les activités devrait entraîner une acceptation plus large de la coordination et donner au coordonnateur l'autorité dont il a besoin une fois qu'il a fait preuve de sa capacité.

58. Dans le chapitre ci-après, nous analyserons brièvement a) l'ensemble des organismes chargés de la coordination; b) les nombreux mécanismes de coordination générale pour les catastrophes naturelles et les situations d'urgence complexes, au Siège et sur le terrain; c) les opérations sur le terrain; d) les problèmes et les solutions possibles.

A. Les organismes de coordination générale

59. La coordination n'est pas une tâche facile et il faut qu'elle donne à l'ensemble du réseau de secours une impression évidente d'avantage et de "valeur ajoutée". Il y a de nombreux facteurs qui étant donné la multiplicité des acteurs, les liens et les loyautés de ceux qui forment le réseau international de secours expliquent pourquoi le principe d'une coordination efficace ne va pas de soi³³. Les institutions du système des Nations Unies, par exemple, se sentent obligées d'obtenir des résultats pour recevoir des fonds. Ce fait est souvent interprété comme un impératif de visibilité et la nécessité pour chacun de hisser son propre pavillon. De même, les donateurs financent diverses institutions du système des Nations Unies, souvent au titre d'objets de dépenses différents, pour entreprendre des activités similaires, notamment la fonction de coordination elle-même. L'absence de clarté des mandats et de la répartition des fonctions peut entraîner des malentendus sur les directives concernant la coopération. Un "enjeu supplémentaire" est la coordination entre les institutions chargées de la coordination.

1. Le Département des affaires humanitaires

60. Le DAH n'est pas un organe opérationnel : il n'apporte pas d'assistance. Son rôle est de veiller à ce que l'assistance humanitaire dans les divers secteurs soit efficace et coordonnée. La principale responsabilité du DAH, aussi bien au Siège que sur le terrain, est de faciliter la coordination entre tous les participants à la fourniture d'une assistance humanitaire aux victimes d'une catastrophe naturelle ou d'une situation d'urgence complexe.

61. Pour la majorité des organes opérationnels d'aide humanitaire interrogés, la dualité de la structure du DAH constitue un problème. Certains considèrent Genève comme le centre de facto de l'assistance humanitaire dans le monde - à cause de la présence du CICR, de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge, du HCR, de l'OMS et d'importantes ONG ainsi que du PAM et de la FAO à Rome - et estiment que la concentration des activités de coordination en cas d'urgence complexe à New York a privé tous ces acteurs de l'aide humanitaire d'une interaction opérationnelle effective et facile à établir.

62. Le DAH estime, pour sa part, que s'il reste présent activement à Genève et garde sa capacité de collaborer avec les organes d'aide humanitaire ayant leur siège à Genève et en Europe, le maintien d'une structure unifiée d'administrateurs responsables des situations d'urgence complexes à New York est justifié compte tenu de la liaison étroite et des consultations constantes qui sont nécessaires avec les organes de décision de l'ONU s'occupant de questions politiques et de questions de sécurité. Selon les responsables du DAH à New York, il y a un clair partage des responsabilités, une bonne circulation de l'information, des consultations journalières et des relations de travail collégiales entre les deux bureaux.

63. La séparation des bureaux du DAH est également critiquée du fait que le seul organe de coordination apte à unifier les multiples partenaires opérationnels de l'ONU dans l'assistance humanitaire et à en opérer la synthèse est lui-même partagé entre Genève et New York. Les techniques modernes permettent certes de mieux communiquer sur de grandes distances, mais il ne paraît guère logique que les deux bureaux doivent opérer une coordination interne avant de coordonner des actions d'urgence sur le terrain.

64. Le DAH et le Département des opérations de maintien de la paix coopèrent pour l'assistance au déminage. Cette assistance comporte trois catégories : le déminage en tant qu'élément d'un programme purement humanitaire, par exemple en Afghanistan, en Iraq; b) le déminage effectué en collaboration avec les forces de maintien de la paix, par exemple au Mozambique, au Rwanda, en Somalie; enfin, c) une assistance à la formation de spécialistes du déminage dans le cadre du développement social et économique pendant une période d'établissement de la paix, par exemple au Cambodge. Dans le premier cas, le DAH n'a de responsabilité qu'au niveau du Siège. Dans le deuxième cas, le Département des opérations de maintien de la paix et le DAH

coopèrent. Dans le troisième cas, le PNUD et le Département des opérations de maintien de la paix sont impliqués, alors que le DAH fournit la coordination et une assistance pour la mobilisation de ressources.

65. L'action du DAH visant à élargir et à renforcer la participation des institutions et entités compétentes avec une stratégie de coordination de l'Organisation des Nations Unies au Siège porte notamment sur le renforcement des liens avec les grandes ONG internationales - en particulier lorsqu'il s'agit d'adresser des appels communs, comme ce fut le cas au Rwanda - ainsi que sur la participation du Département des affaires politiques, du Haut Commissaire aux droits de l'homme et du représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire aux séances du Comité permanent interorganisations. Il est également très important de noter que le DAH a établi un nouveau projet de cadre pour la coopération entre les trois départements de New York : le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires humanitaires (voir les organigrammes de ces divers départements aux pages 99 à 101).

66. Dans ce nouveau cadre, le DAH, les institutions de l'ONU, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales ont la possibilité de contribuer, le cas échéant, à l'élaboration de l'étude technique, du projet opérationnel et du projet d'appui aux missions du Département des opérations de maintien de la paix. Elles ont, par exemple, la possibilité d'examiner le projet d'accord sur le statut des forces ainsi que l'analyse initiale des coûts et de faire des observations à ce sujet. De même, le Département des opérations de maintien de la paix et le DAH peuvent apporter des contributions au Département des affaires politiques pour l'élaboration des rapports du Secrétaire général à l'intention du Conseil de sécurité.

67. Le projet de cadre est particulièrement utile pour deux raisons. Tout d'abord, il souligne la coordination horizontale entre les trois départements et renforce le processus de consultation pour les aspects humanitaires des missions militaires. En d'autres termes, il permet de déterminer les besoins en forces militaires en conjonction avec ceux des opérations d'assistance humanitaire, particulièrement dans les cas où la protection des actions humanitaires fait partie du mandat de la mission³⁴.

68. En deuxième lieu, le cadre projeté constituerait un mécanisme permanent d'analyse commune des données concernant l'alerte rapide provenant du Département ou de sources extérieures et de formulation commune de propositions en vue d'une action préventive. Ce mécanisme a été mis à l'essai au cours de consultations entre les responsables des trois départements ainsi qu'au cours de six sessions d'informations simulées, organisées à l'improviste et visant à examiner des situations au Sierra Leone, au Yémen et à Haïti. Ces essais ont été couronnés de succès. Le projet de cadre a été présenté aux diverses organisations au Siège ainsi qu'au Comité permanent interorganisations. Dans le cadre de ses

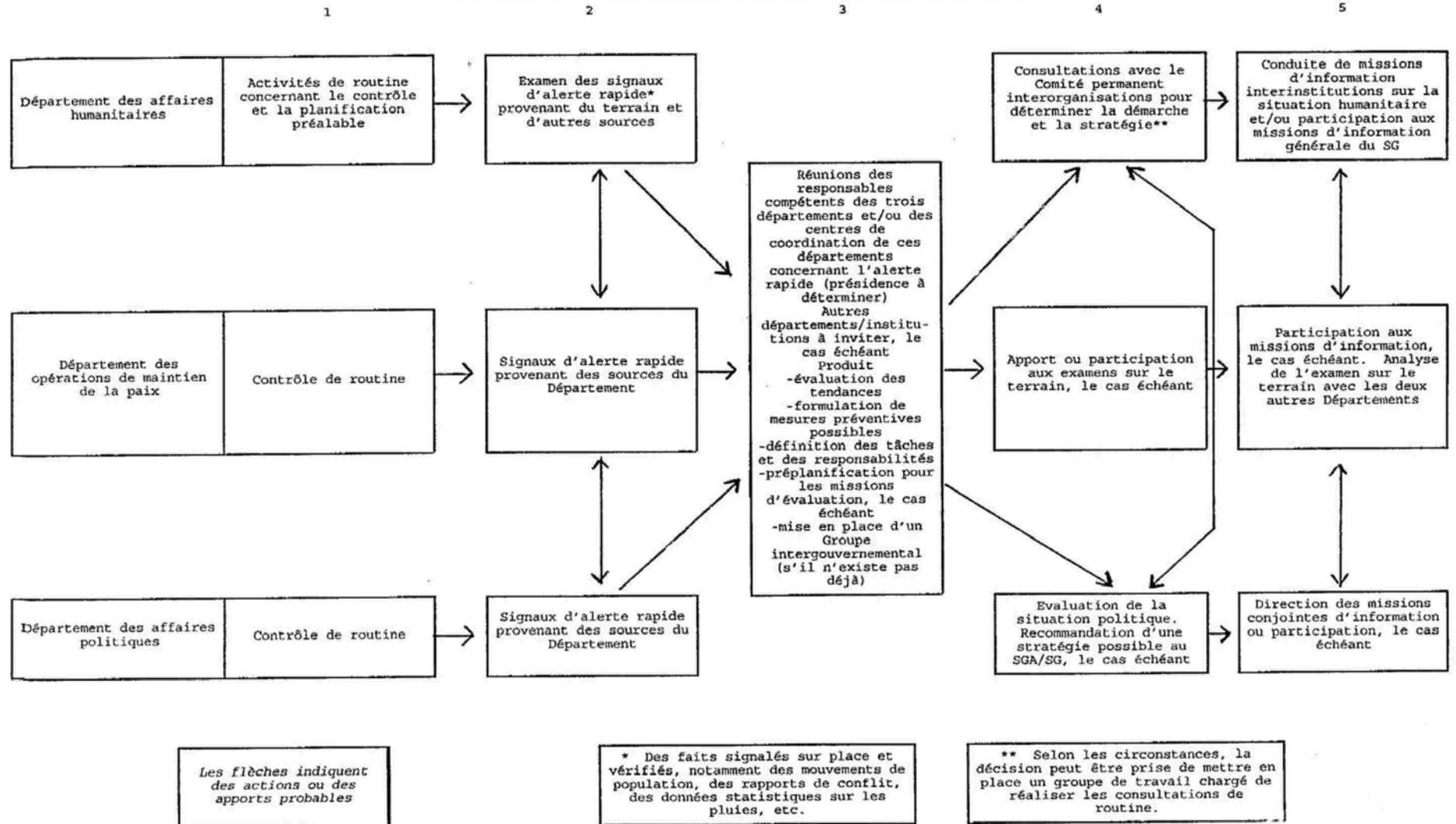
responsabilités, la Commission des droits de l'homme a répondu de manière très favorable à ce cadre d'échange d'informations et a fourni une participation sous la forme de rapports, de formats de rapport et de réflexions pour les actions du Département des affaires humanitaires, du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix.

69. Ce qui n'a pas encore été déterminé, c'est la suite à donner à l'analyse interdépartementale des signaux concernant l'alerte avancée et la planification de l'action préventive (cadre 3 de l'organigramme). De plus, il faut encore transmettre ce cadre aux organes opérationnels sur le terrain et au PNUD.

70. Il paraît indispensable que le PNUD prenne une part importante à ces efforts, tant au stade de l'alerte rapide que pendant la crise et la phase de relèvement. L'échange d'informations a essentiellement pour but de fournir aux décideurs la base de leur analyse et de leur action. Parmi les problèmes fondamentaux figurent la nécessité d'action pendant la crise et la prise en compte de l'environnement une fois la crise terminée. De ce point de vue, il faudrait que les interventions s'exercent dans des zones et des communautés où il y a une sécurité et une stabilité acceptables. Dans ces conditions, le contrôle de l'information, la prise de décisions et l'action au cours de la crise doivent également prendre en considération les problèmes de développement plus larges.

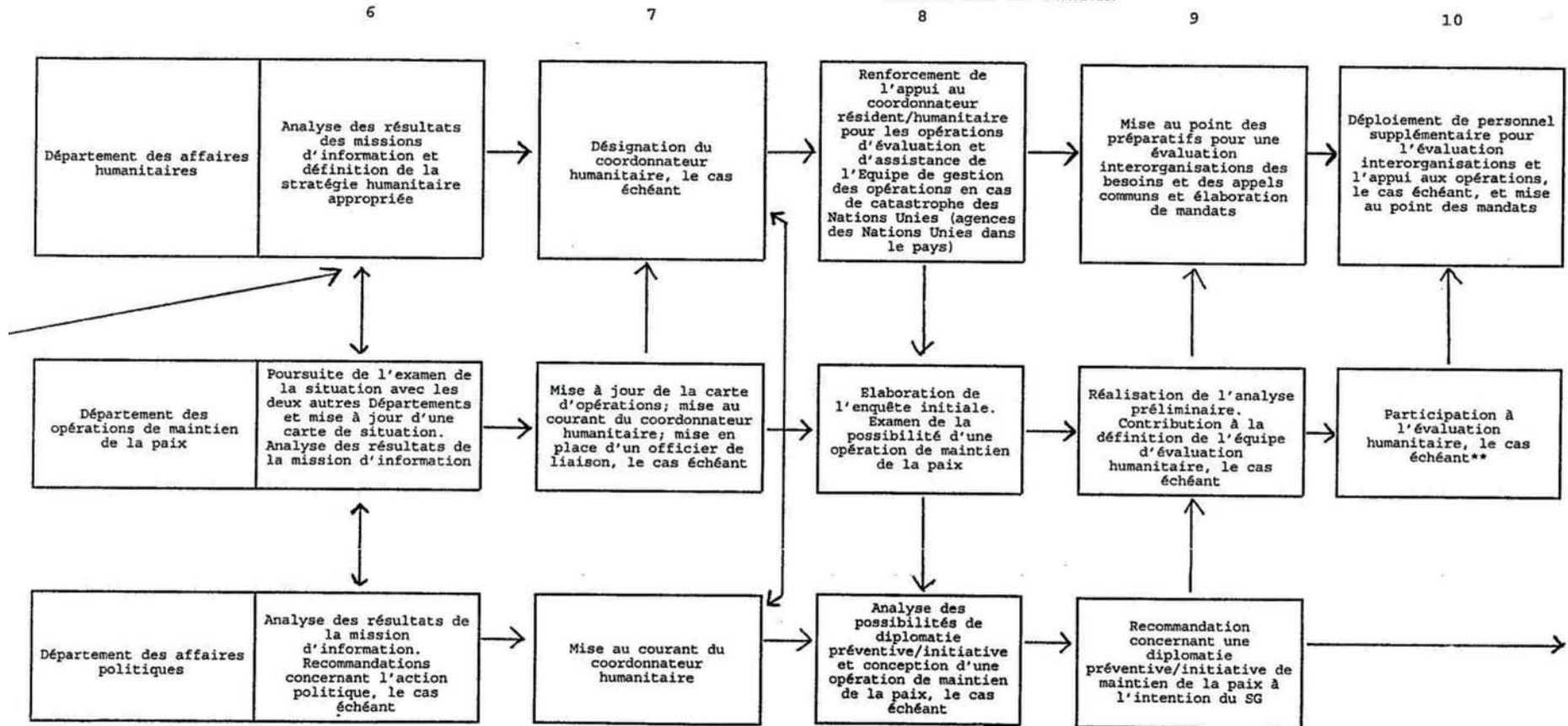
PROJET - 7 juin 1995

COORDINATION DES ACTIVITES DU DEPARTEMENT DES AFFAIRES HUMANITAIRES, DU DEPARTEMENT DES OPERATIONS
DU MAINTIEN DE LA PAIX ET DU DEPARTEMENT DES ACTIONS POLITIQUES EN CE QUI CONCERNE LA PLANIFICATION
ET LA MISE EN OEUVRE D'OPERATIONS COMPLEXES SUR LE TERRAIN



PROJET - 7 juin 1995

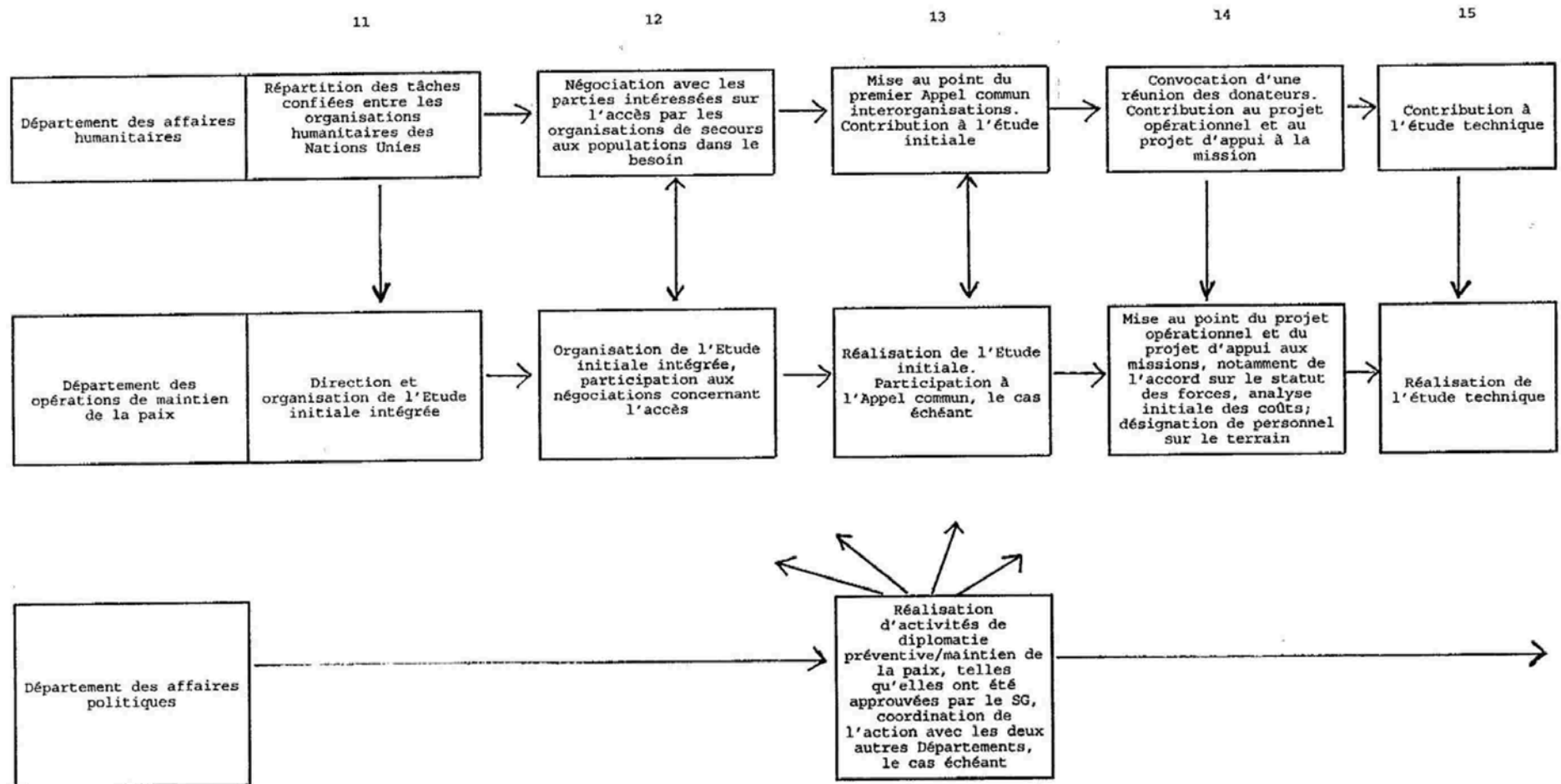
COORDINATION DES ACTIVITES DU DEPARTEMENT DES AFFAIRES HUMANITAIRES, DU DEPARTEMENT DES OPERATIONS DU MAINTIEN DE LA PAIX ET DU DEPARTEMENT DES ACTIONS POLITIQUES EN CE QUI CONCERNE LA PLANIFICATION ET LA MISE EN OEUVRE D'OPERATIONS COMPLEXES SUR LE TERRAIN



*** Dans les cas où l'évaluation commune humanitaire/militaire est nécessaire, en particulier dans le domaine de la logistique

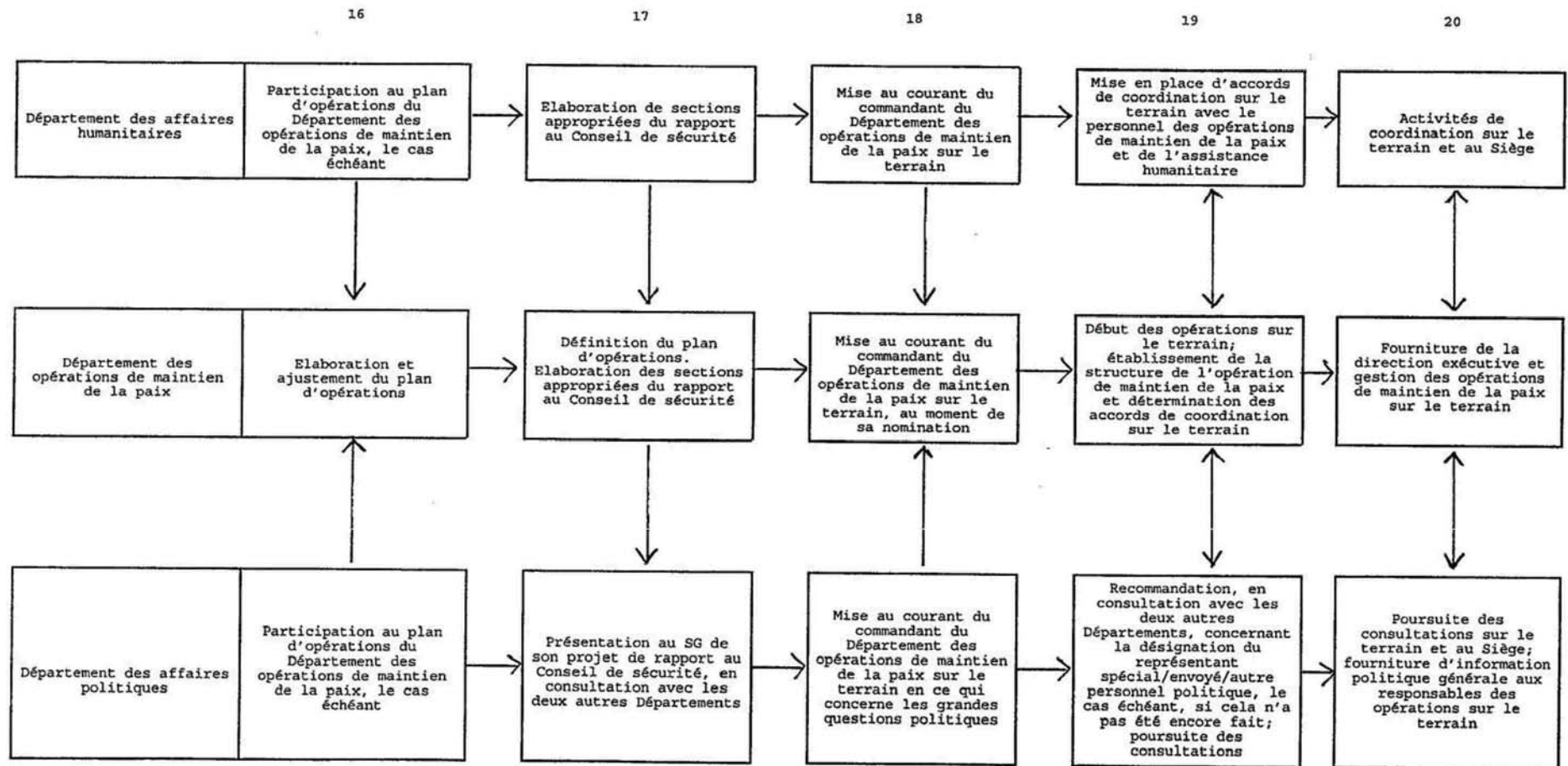
PROJET - 7 juin 1995

COORDINATION DES ACTIVITES DU DEPARTEMENT DES AFFAIRES HUMANITAIRES, DU DEPARTEMENT DES OPERATIONS
DU MAINTIEN DE LA PAIX ET DU DEPARTEMENT DES ACTIONS POLITIQUES EN CE QUI CONCERNE LA PLANIFICATION
ET LA MISE EN OEUVRE D'OPERATIONS COMPLEXES SUR LE TERRAIN



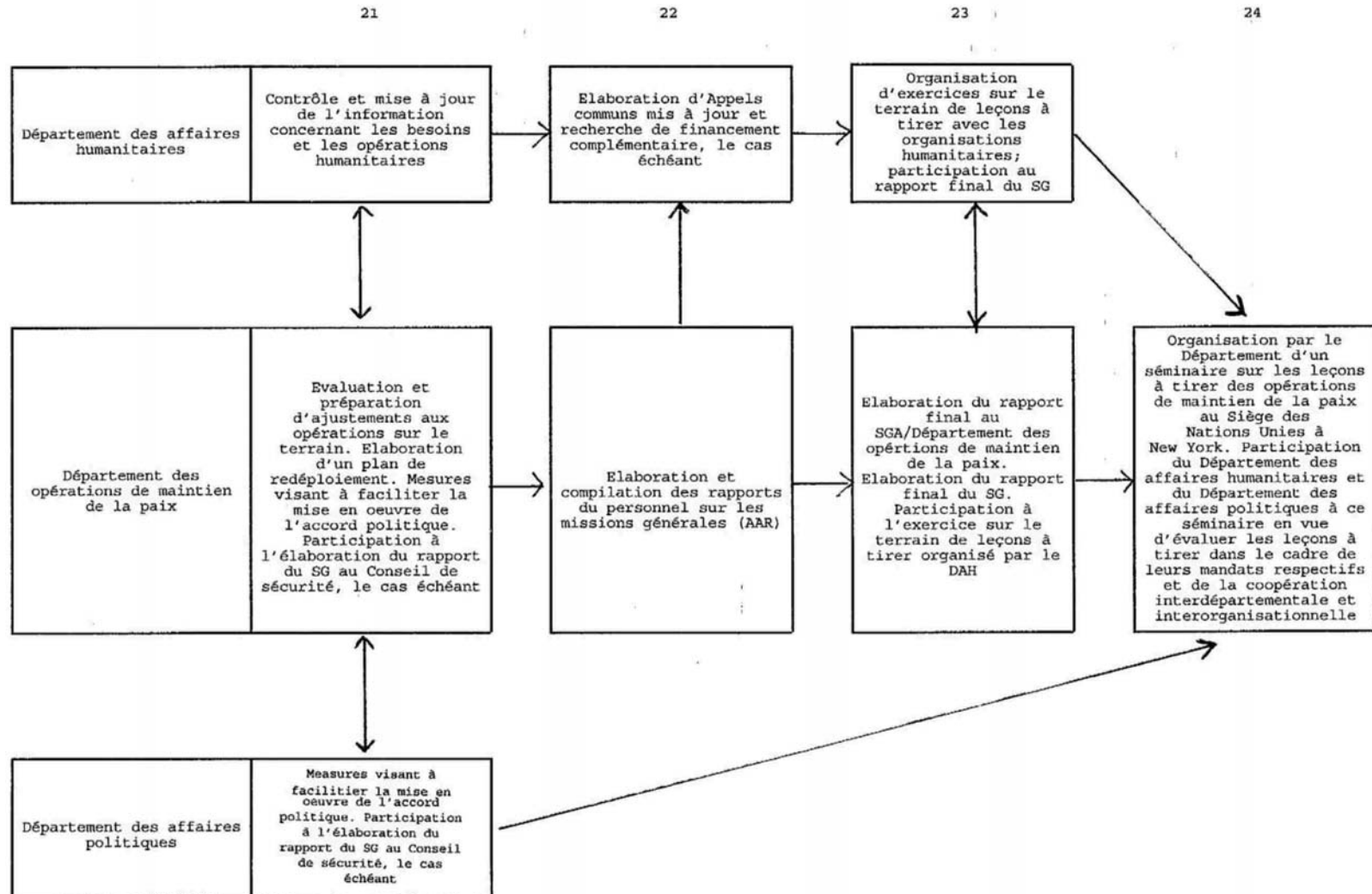
PROJET - 7 juin 1995

COORDINATION DES ACTIVITES DU DEPARTEMENT DES AFFAIRES HUMANITAIRES, DU DEPARTEMENT DES OPERATIONS
DU MAINTIEN DE LA PAIX ET DU DEPARTEMENT DES ACTIONS POLITIQUES EN CE QUI CONCERNE LA PLANIFICATION
ET LA MISE EN OEUVRE D'OPERATIONS COMPLEXES SUR LE TERRAIN



PROJET - 7 juin 1995

COORDINATION DES ACTIVITES DU DEPARTEMENT DES AFFAIRES HUMANITAIRES, DU DEPARTEMENT DES OPERATIONS
DU MAINTIEN DE LA PAIX ET DU DEPARTEMENT DES ACTIONS POLITIQUES EN CE QUI CONCERNE LA PLANIFICATION
ET LA MISE EN OEUVRE D'OPERATIONS COMPLEXES SUR LE TERRAIN



2. Le Programme des Nations Unies pour le développement

71. Le PNUD est le plus important organisme de financement du système des Nations Unies et le principal acteur en matière d'appui aux activités de développement. Il exerce son rôle de coordination et d'appui au sein du système des Nations Unies également dans les pays qui sont affectés par des situations d'urgence complexes et des catastrophes naturelles. Il estime que les activités de développement ne doivent jamais cesser en situation de crise. La nature semi-permanente des opérations humanitaires dans de nombreuses situations de crise a renforcé la nécessité de veiller à ce que les interventions extérieures n'aient pas d'incidence négative sur un environnement national fragile qui a nécessité une assistance humanitaire en premier lieu. Par conséquent, les programmes et les projets en cours de l'organisation sont modifiés pour tenir compte des conséquences de la crise, prévenir une plus grande détérioration et renforcer les fondements du relèvement.

72. Dans les pays les plus affectés par des situations d'urgence complexes et où il n'y a pas de coordonnateur humanitaire, le coordonnateur résident des Nations Unies (qui est normalement le représentant résident du PNUD) est chargé de coordonner l'assistance humanitaire du système des Nations Unies dans l'ensemble du pays au nom du coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (DAH). Le PNUD fournit l'appui nécessaire au coordonnateur résident pour l'aider dans ses tâches relatives aux opérations de secours d'urgence et de développement préventif et curatif - selon le terme utilisé par le Secrétaire général dans l'Agenda pour le développement. Le bureau du PNUD désignera les fonctionnaires qui aideront le coordonnateur et mettra à sa disposition le matériel de communication ainsi que tous les services nécessaires en matière de transport, d'administration, etc. De plus, grâce à son réseau dense sur le terrain, l'organisation peut fournir une assistance logistique et administrative importante à la communauté nationale et internationale s'occupant d'opérations de secours. Par exemple, la Note de stratégie de pays du PNUD et d'autres instruments de programmation et d'établissement de rapport servent à déterminer le degré de vulnérabilité du pays aux catastrophes naturelles et aux catastrophes causées par l'homme et à lancer des opérations de prévention des catastrophes avec l'Equipe de gestion des catastrophes et les autorités nationales, ainsi que des activités palliatives et de planification préalable³⁵.

B. Les principaux mécanismes de coordination en cas de catastrophe naturelle et de situation d'urgence complexe

73. La coordination de l'assistance humanitaire du système des Nations Unies vise essentiellement à faciliter les travaux des organisations internationales et des ONG et à promouvoir des mesures rapides en cas d'urgence. La coordination par le DAH des opérations de secours en cas de catastrophe naturelle semble mieux admise par les organes opérationnels que celle des opérations visant des situations d'urgence complexes, peut-être

parce que les gouvernements intéressés coordonnent les activités en cas de catastrophe naturelle et le DAH n'intervient que si on le lui demande; et, également, parce qu'il existe, pour l'établissement de données, l'élaboration de rapport et les missions sur le terrain, l'évaluation et la coordination sur place en cas de catastrophe naturelle, une structure plus solide que dans le cas de situations d'urgence complexes où la coordination elle-même est gênée par une multitude d'obstacles politiques.

74. Pour les catastrophes naturelles, les principaux mécanismes de coordination de l'ONU sont les institutions du système des Nations Unies qui collaborent avec l'Equipe de gestion des opérations en cas de catastrophe des Nations Unies, sous les auspices du coordonnateur résident des Nations Unies. L'Equipe de gestion peut ne pas demander d'assistance si le gouvernement ne fait pas état de besoins ou s'il juge lui-même que le pays possède des ressources suffisantes. Dans ce cas, les opérations de secours sont menées essentiellement par le personnel déjà dans le pays et elles ne requièrent que rarement des modifications des arrangements existants en matière de coordination. L'action humanitaire initiale y compris les nécessités de la coordination sont généralement évaluées en quelques jours ou, en tout état de cause, dans une période de temps limitée.

75. Le système d'intervention en cas d'urgence géré par le Service de la coordination des systèmes du DAH s'articule sur les éléments suivants :

a) Le Service maintient un système de garde vingt-quatre heures sur vingt-quatre pour recevoir et traiter les informations urgentes concernant des catastrophes nouvelles éventuelles. Le cas échéant et en consultation avec le bureau local du PNUD, le DAH peut envoyer une équipe d'évaluation et de coordination des opérations en cas de catastrophe pour aider le pays touché pendant la phase de secours. Il alerte ensuite les équipes de recherche et de sauvetage de divers pays lorsque la situation le justifie, notamment dans le cas d'un tremblement de terre grave touchant des zones urbaines.

b) Il fournit ensuite une assistance en créant un centre de coopération des opérations sur place, qui fournit un cadre de coopération et de coordination entre les organisations de secours internationales appuyant les autorités locales ou nationales chargées des mesures d'urgence.

c) Le DAH peut mobiliser les ressources militaires et de la protection civile d'un certain nombre de pays ou organisations multinationales. Il peut également fournir un secours monétaire d'urgence (jusqu'à 50 000 dollars pour la première semaine) au gouvernement frappé par la catastrophe. Ces fonds ne peuvent être dégagés que par le bureau local du PNUD, lorsque le gouvernement a lancé un appel d'assistance internationale immédiatement après la catastrophe.

d) L'assistance financière apportée par des donateurs aux pays touchés est gérée par le DAH dans le cadre du Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance en cas de catastrophe, afin de couvrir les besoins de l'aide prioritaire déterminés en étroite consultation avec le gouvernement du pays touché et l'Equipe de gestion des opérations en cas de catastrophe. Le DAH dispose d'un entrepôt à Pise (Italie), où se trouvent des stocks offerts pour les secours en cas de catastrophe, ainsi qu'un Registre central des capacités de gestion en cas de catastrophe. Ce registre fournit des informations sur les équipes de recherche et de sauvetage, les bureaux nationaux d'opération d'urgence, des services de secours d'urgence des pays donateurs et sur les stocks permettant d'apporter des secours d'urgence en cas de catastrophe.

76. Pour la coordination des opérations d'urgence complexes, le DAH fait appel au Comité permanent interorganisations, au Fonds central autorenewable d'urgence de 50 millions de dollars alimenté par les Etats Membres et au processus d'appel commun.

77. Pour les situations d'urgence complexes généralement liées à des situations d'insécurité, le rôle du fonctionnaire désigné par l'organisation des Nations Unies pour assurer la sécurité dans le pays du coordonnateur résident et/ou du coordonnateur humanitaire est important, comme le sont le personnel de renforcement et l'appui logistique et autres demandés à l'extérieur. Compte tenu de l'évaluation d'une situation donnée, le coordonnateur des secours en cas d'urgence, en consultation avec les membres du Comité permanent interorganisations, peut décider que la situation justifie la désignation d'un coordonnateur humanitaire, pour les raisons suivantes :

a) Il faut assurer des tâches étendues et lourdes de médiation et de coordination en matière politique et en matière de gestion pour permettre le déroulement des opérations humanitaires, notamment l'accès négocié aux populations touchées;

b) Une assistance humanitaire massive exigeant l'intervention de nombreux participants est nécessaire;

c) La situation exige une solution politique qui inclut parfois une décision du Conseil de sécurité.

78. La différence fondamentale entre la coordination des secours d'urgence en cas de catastrophe naturelle et celle de l'assistance humanitaire en cas de situation d'urgence complexe, qui entraînent souvent des opérations de maintien de la paix, réside dans l'augmentation du nombre des participants tant au niveau mondial qu'au niveau local ainsi que l'instabilité de l'environnement politique dont il doit être tenu compte dans la coordination des actions militaires et humanitaires pour assurer l'efficacité des opérations.

1. Le Comité permanent interorganisations

79. Le mécanisme principal de coordination des organisations humanitaires est le Comité permanent interorganisations dont les 13 membres sont les chefs de secrétariats des organes et institutions suivants :

Système des Nations Unies	- Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) - Département des affaires humanitaires - Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) - Organisation mondiale de la santé (OMS) - Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) - Programme alimentaire mondial (PAM) - Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
Organisations n'appartenant pas au système des Nations Unies	- Comité international de la Croix-Rouge (CICR) - Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge - en qualité d'observateur - Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organisations non gouvernementales (sur invitation)	- InterAction - Conseil international des agences bénévoles - Comité de direction de l'action humanitaire³⁶

80. Le Comité permanent interorganisations est un organe consultatif chargé d'harmoniser les opérations de secours dans des cas précis d'urgence, au niveau du système des Nations Unies, de formuler les appels communs et de déterminer les priorités et les buts de l'action sur le terrain. Il s'occupe aussi bien de questions politiques que de grandes questions opérationnelles comme l'action sur le terrain et le déploiement rapide de personnel et de ressources; l'utilisation efficace de ressources militaires et de défense civile, des accords sur la coordination avec les ONG et les autres acteurs s'occupant d'affaires relatives au maintien de la paix et d'affaires politiques; la démobilisation et le déminage; enfin, la mobilisation de fonds et l'apport de donateurs. En d'autres termes, il s'occupe de situations d'urgence pour lesquelles aucune institution du système des Nations Unies n'a de mandat spécifique.

81. Le Comité permanent interorganisations doit notamment définir les situations d'urgence complexes et le mandat des coordonnateurs pour les affaires humanitaires. Une liste de coordonnateurs pour les affaires humanitaires qualifiés a également été établie en vue d'un déploiement rapide. Pour faciliter la compréhension mutuelle, la coopération et la coordination entre les institutions en cas d'urgence, le Comité permanent interorganisations a préparé un projet de "Directives du Comité permanent interorganisations sur la coordination sur le terrain en cas d'urgence". Ces directives doivent permettre d'établir une liste des ressources disponibles ainsi que des directives pratiques.

82. A sa session de décembre 1994, le Comité a adopté le rapport du Groupe de travail interinstitutions sur les personnes déplacées ainsi que la recommandation contenue dans ce rapport et tendant à ce que le coordonnateur des secours en cas de catastrophe rassemble toutes les informations du système des Nations Unies ou les demandes d'assistance et de protection en cas de troubles existants ou naissants et concernant des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et propres à justifier une action internationale coordonnée. Le système de coordination local chargé de s'occuper d'une telle situation serait l'Equipe de gestion des catastrophes dirigée par le représentant/coordonnateur résident. Le Comité permanent interorganisations a également mis en place une équipe de travail chargée d'élaborer des recommandations concernant les personnes déplacées à l'intérieur du territoire et a approuvé un document sur la protection des mandats humanitaires en situation de conflit.

83. Au niveau des secrétariats des institutions, le Comité permanent interorganisations est aidé par le Groupe de travail du Comité qui, le cas échéant, crée des équipes de travail chargées de s'occuper de questions précises. On peut citer, par exemple, le Groupe de travail sur l'utilisation efficace des moyens militaires et de défense civile qui peut intervenir dans tous les types d'opérations humanitaires. Ce Groupe de travail a entrepris d'élaborer un cadre commun et des procédures standard. Ce Groupe de travail est composé de représentants des institutions opérationnelles du système des Nations Unies : PNUD, UNICEF, OMS, HCR, PAM et Département des opérations de maintien de la paix. Il travaille sous l'égide du Comité permanent interorganisations, fait rapport à son groupe de travail et est présidé par un représentant du DAH.

84. Le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations est également aidé par le Groupe d'appui interorganisations ou par le secrétariat du DAH à Genève. Il s'occupe de questions opérationnelles au jour le jour et veille à ce que les questions de procédure et les questions politiques connexes concernant des situations d'urgence soient prises en considération. Le Groupe d'appui interorganisations est aidé par du personnel détaché de diverses institutions. Le personnel des programmes spéciaux peut être amené à travailler avec le Groupe d'appui interorganisations pour des activités bien définies telles que les systèmes d'alerte avancés et les personnes déplacées à l'intérieur du territoire.

85. Cette structure du comité permet au coordonnateur des secours en cas d'urgence de l'ONU et au Département des affaires humanitaires de disposer d'un mécanisme de consultation et de contact pour toutes les questions concernant des programmes internationaux d'aide humanitaire. Certaines modifications sont cependant indispensables :

a) Moins de réunions classées par niveau hiérarchique, afin de faciliter la transmission et la diffusion des informations;

b) Constitution de moins d'équipes de travail, afin d'éviter les retards pour les questions urgentes sur le terrain;

c) Amélioration de la coordination latérale afin d'inclure la participation étroite d'autres départements de l'ONU comme le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques.

86. Le Comité permanent interorganisations, en tant qu'organe consultatif composé de chefs de secrétariats d'institutions, sert à établir des accords en vue d'une action coordonnée entre les membres. C'est le mécanisme de coordination des secours le plus important et celui qui participe le plus à l'harmonisation des opérations de secours du système des Nations Unies. Il devrait continuer à simplifier ses procédures et à y inclure la participation des organismes sur le terrain et des organisations non gouvernementales. Si les membres du comité estiment qu'une aide extérieure est nécessaire, le Comité devrait financer les services de consultants en matière de gestion appartenant à de grandes entreprises privées afin d'améliorer sa capacité dans ce domaine. Pour que le Comité permanent interorganisations puisse tirer tout le parti possible de ses capacités, il faut qu'il bénéficie de l'engagement collectif de tous ses membres et prenne des décisions concrètes concernant les grandes questions politiques et stratégiques relatives aux opérations sur le terrain.

2. Le processus d'appel commun

87. Dès 1991, l'Assemblée générale a instamment prié le Secrétaire général de mettre en place un mécanisme permettant de promouvoir le regroupement en un seul appel des demandes disparates des organismes opérationnels des Nations Unies dans le domaine des secours d'urgence. Cette mesure était considérée comme indispensable pour la coordination des opérations et également comme un moyen plus économique de financer l'aide d'urgence au moment où les ressources de financement se réduisaient comme peau de chagrin³⁷.

88. Le processus d'appel commun est utilisé lorsqu'une situation d'urgence justifie une opération au niveau du système. Il est considéré comme le début d'un processus commençant par l'évaluation initiale d'une situation d'urgence et se terminant par l'élaboration d'objectifs stratégiques, et représente donc davantage qu'un document servant uniquement à présenter un appel de fonds³⁸. Il consiste en cinq étapes : a) planification préalable de la catastrophe, b) évaluation des besoins, c) planification stratégique, d) formulation des appels, enfin e) activités consécutives à l'appel³⁹. Ce processus d'appel doit être fondé sur les besoins sur le terrain et tenir compte des liens avec les participants extérieurs au système des Nations

Unies, comme les ONG, afin de prendre en considération leur opinion et leur évaluation dans une stratégie globale⁴⁰.

89. Les trois principes ci-après sont à la base de cette action coordonnée :

a) En cas de situation d'urgence majeure ou complexe, les organismes des Nations Unies peuvent collaborer avec les pays touchés par la situation d'urgence afin de déterminer en une semaine la nature de la crise ainsi que les besoins de la population touchée.

b) Les appels communs doivent permettre d'établir une priorité entre les besoins des secteurs les plus touchés de la population

c) Les appels communs traduisent, dans la mesure du possible, les efforts des organismes pour intégrer leurs activités respectives.

90. En fait, le Service de la coordination des secours du DAH doit attendre une demande officielle du gouvernement du pays touché par la catastrophe avant de lancer un appel d'aide internationale. Il lance alors son appel fondé sur une évaluation de la compétence particulière de chaque organisation et du domaine d'assistance⁴¹.

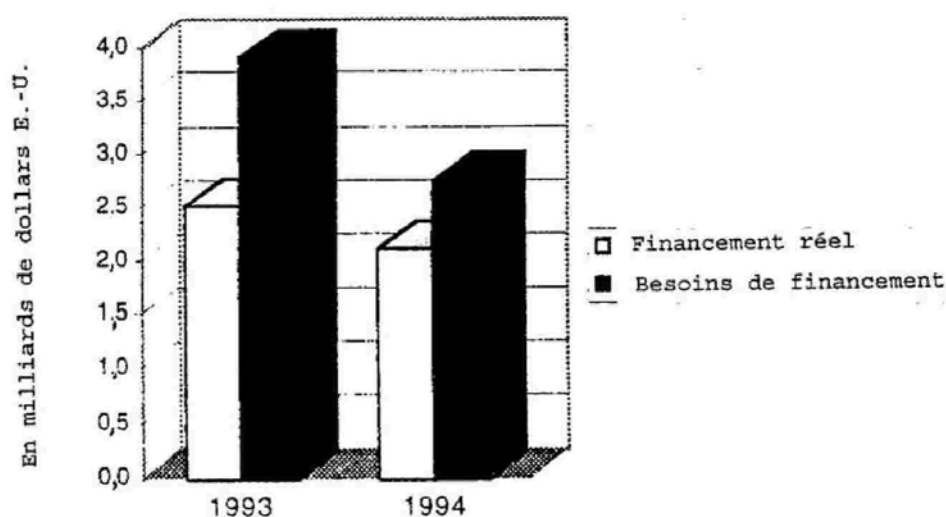
91. Les Groupes de coordination sur le terrain participent à l'action de suivi nécessaire dans le processus d'appel et tiennent le siège du DAH et la communauté des donateurs informés de l'évolution de la situation sur le terrain au moyen de rapports périodiques. Dans de nombreux cas, ces groupes ont élaboré des "stratégies révisées" en collaboration avec toutes les institutions/organisations et ONG. Ces documents précisent en détail les interventions prioritaires et les bénéficiaires cibles tout en fournissant un calendrier pour le financement des activités.

92. Il y a des opinions diverses à l'intérieur du système des Nations Unies en ce qui concerne le rôle du DAH dans les activités de mobilisation de fonds des diverses institutions dans le cadre de l'appel commun. Les appels d'urgence comportent souvent des besoins figurant dans les appels individuels des institutions parallèlement aux appels consolidés ou avant ceux-ci. Ils peuvent inclure toutes les institutions concernées ou seulement certaines d'entre elles. Les organisations comme le HCR et le PAM, qui ont des programmes ordinaires important concernant le logement, les soins et les vivres pour les réfugiés, entretiennent un dialogue permanent avec la communauté des donateurs (en ce qui concerne leurs besoins financiers et tiennent une place importante dans le processus d'appel commun. (Voir le graphique ci-après concernant les parts respectives des appels communs.)

93. D'autres institutions, comme la FAO, fondent leurs activités d'assistance humanitaire et de remise en état dans l'agriculture sur une évaluation des besoins menée soit indépendamment, soit dans le cadre des appels communs. Les activités de la FAO sont financées, par exemple, par des contributions d'organisations gouvernementales et non gouvernementales, par des institutions des Nations Unies et par le Programme de coopération technique de la FAO.

94. Pour des institutions comme l'OMS, par ailleurs, la seule source de financement pour l'aide sanitaire d'urgence est l'appel commun interinstitutions du DAH qui représente des contributions spéciales opportunes. La mobilisation de fonds à laquelle procède sa Division des actions d'urgence et des actions humanitaires ne suffit pas.

Financement de l'appel commun des Nations Unies



95. Le processus d'appel commun constitue une amélioration nette par rapport à la profusion chaotique des appels individuels qui était la norme autrefois⁴². Pour chaque appel commun, on établit un résumé analytique et un résumé financier, dans le cadre de l'évaluation du processus d'appel commun actuellement en cours. Cette étude devait être terminée à la fin de 1995. Les problèmes en ce qui concerne la rapidité de fonctionnement de ce mécanisme (et de ses procédures) sont cependant fonction de sa capacité d'action rapide. Des améliorations pourraient être apportées au moins dans les trois domaines ci-après : a) calendrier, b) coordination, c) formulation du projet d'appel commun.

96. Calendrier. Les consultations interorganisations nécessaires pour définir la composition d'une mission d'évaluation sont souvent longues. Il faut également du temps pour obtenir l'accord de toutes les organisations sur les éléments d'un appel qui devraient être inclus ou exclus. Une période minimum de dix jours de travail est généralement nécessaire pour élaborer un projet qui, avant d'être terminé, doit être approuvé au siège des organisations qui ont participé à la mission d'évaluation. Il faut en outre du temps pour produire le document d'appel en nombre suffisant pour être distribué à tous les Etats Membres. Il faut ensuite que ceux-ci aient le temps de l'étudier et de prendre une décision concernant leur contribution.

97. De plus, l'élaboration du projet de document et du document final concernant l'appel constitue un gros travail. Ce stade du processus pourrait être nettement raccourci si le DAH attribuait davantage de ressources à l'analyse et à la compilation des données provenant des missions d'évaluation et à l'élaboration et à la distribution des versions définitives de l'appel. L'utilisation d'un mode électronique de transmission du premier projet et du projet final de document d'appel aux institutions et aux Etats Membres pourrait contribuer à économiser beaucoup de temps.

98. Coordination. Les organisations opérationnelles de secours coopèrent au cours du processus d'appel mais, entre ces périodes, la coopération est plutôt limitée. Les organisations (et les coordonnateurs) devraient mener des activités permanentes d'évaluation et de programmation communes interorganisations tout au long de l'année. Le DAH devrait également s'efforcer d'encourager la participation à ces processus et notamment l'engagement des ONG.

99. Le projet d'appel commun. Une fois que les appels ont été établis avec soin, il y a encore beaucoup à faire pour établir un rang de priorité des activités. L'intégration des activités et des priorités des diverses organisations dépend très largement de leurs mandats respectifs. Trop souvent, les appels communs se contentent de juxtaposer les programmes proposés par les diverses organisations, alors que des évaluations communes des besoins et un examen approfondi sont nécessaires pour une action coordonnée.

100. Un examen des ressources mobilisées à un moment donné par le biais des appels communs montre, par exemple, une tendance très nette des donateurs à préférer la fourniture de vivres, d'un appui logistique et d'une aide d'urgence à des populations déplacées, en particulier des réfugiés, à celle de moyens financiers et d'appui pour les secteurs spéciaux non alimentaires (santé, eau/hygiène, apports agricoles)⁴³.

101. Les consultations interorganisations devraient porter sur les points suivants :

a) Détermination des moyens de mieux faire comprendre l'importance qui s'attache à l'accroissement du financement des secteurs non alimentaires mentionnés ci-dessus et à la remise en état, au relèvement et à la prévention des urgences par une réduction de la vulnérabilité;

b) Mesure visant à encourager les donateurs à faire des contributions en prouvant que les fonds demandés ne sont pas surestimés;

c) Collaboration avec le Comité consultatif des programmes et des questions opérationnels pour satisfaire les besoins en financement et créer un projet d'appel commun qui inclurait un financement du développement. Il s'agit de présenter aux donateurs une demande de financement réellement complète et de réduire le temps de réponse des donateurs pour les besoins de

remise en état - qui, traditionnellement, étaient présentés indépendamment des appels d'urgence;

d) Dans le même temps, les consultations interorganisations devraient aussi porter sur les efforts déployés par le PNUD pour accroître la cohésion des initiatives internationales visant à aider la remise en état et le redressement. (La situation qui suit les crises exige généralement des décisions fermes concernant la répartition des ressources au plan national et international. Le PNUD organise des discussions à cette fin, avec les principaux donateurs, la Banque mondiale pour le système des Nations Unies et avec les institutions opérationnelles de secours et de développement.)

3. Le Fonds central autorenewable d'urgence

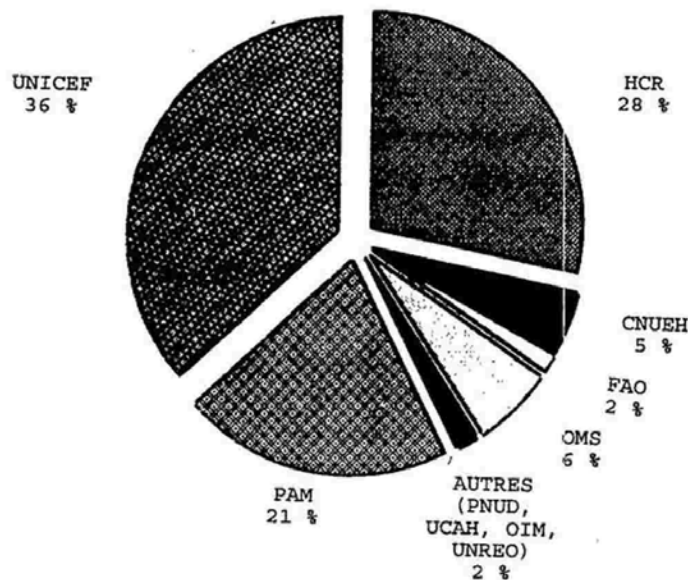
102. Le Fonds central autorenewable d'urgence, créé en vertu de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, a constitué la principale source de financement des organisations du système des Nations Unies dans la phase initiale cruciale des situations d'urgence lorsqu'il s'agit de compléter leurs propres capacités de financement. Il est conçu pour permettre une action rapide pour faire face à des besoins humanitaires immédiats avant que les fonds des donateurs soient disponibles. Le Fonds est géré par le DAH à New York, sous l'autorité du Secrétaire général, par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, en sa capacité de coordonnateur des secours d'urgence. Le pouvoir d'engager des dépenses a été délégué au coordonnateur pour permettre une action rapide en cas de situation d'urgence. A la fin de 1994, par exemple, les organisations humanitaires avaient obtenu 110 millions de dollars E.-U. du Fonds pour financer une aide d'urgence rapide dans plus de 30 cas. Cette somme a été remboursée au Fonds à concurrence de 90 %.

103. Le Service de la coordination des secours du DAH estime qu'il faudrait fixer les modalités d'utilisation du Fonds en cas de situation d'urgence complexe et pour les cas de catastrophe naturelle importante. L'Inspecteur souhaiterait exprimer son appui pour un tel projet. Le niveau de ressources du Fonds et certains obstacles à son utilisation posent des problèmes qui doivent être résolus si l'on veut préserver son efficacité. A la quarante-neuvième session de l'Assemblée générale, les Etats Membres se sont occupés de cette question et de la nécessité d'accroître les ressources du Fonds et de faire en sorte qu'elles soient maintenues en permanence à un niveau suffisant pour répondre aux nouvelles urgences⁴⁴.

104. Dans le but de reconstituer en temps voulu les réserves du Fonds et de récupérer les avances, le DAH a pris des mesures pour renforcer les procédures en vigueur afin de raccourcir la période de remboursement et d'encourager un versement partiel lorsque c'est possible, tout en attirant l'attention des donateurs sur l'intérêt qu'il y aurait à considérer les appels communs avant de faire appel au Fonds. Ces efforts vont indiscutablement dans la bonne direction. D'autres propositions ont porté sur l'autorisation de l'utilisation judicieuse du Fonds, lorsque les

circonstances l'exigent, pour faire face à des besoins humanitaires critiques dans des cas d'urgence longue ainsi que sur la création d'un guichet supplémentaire de 30 millions de dollars E.-U. pour appuyer des activités immédiates de relèvement et de transition entreprises par des organisations du système des Nations Unies. Une augmentation du montant du Fonds, toutefois, serait inefficace sans des garanties de reconstitution rapide. La proposition visant à créer un guichet supplémentaire de 30 millions de dollars E.-U. au Fonds pour des activités immédiates de redressement et de transition n'a cependant pas été acceptée par le Conseil économique et social.

**Organisations ayant reçu des avances du Fonds central
autorenouvelable d'urgence au 31 mai 1995**



4. Autres mécanismes de coordination

105. Le Groupe consultatif commun sur la politique est un groupe d'institutions de financement (PNUD, UNICEF, FNUAP, PAM et FIDA) présidé de manière informelle par une organisation différente chaque année. Il joue un rôle important dans la mise en oeuvre des dispositions de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale concernant notamment la création de locaux communs, l'harmonisation des cycles de programmation, l'élargissement du système de coordonnateurs résidents, la normalisation de la terminologie de programmation en vue d'améliorer le fonctionnement des activités sur le terrain et l'interaction des organisations appartenant au Groupe. Pour promouvoir une meilleure compréhension et une meilleure harmonisation des moyens d'aborder les opérations de secours humanitaire, la dernière réunion de haut niveau du Groupe, qui s'est tenue en mai 1995 à Rome, a, par

exemple, examiné des questions telles que la continuité des activités de secours et de développement en Afrique et les stratégies appliquées par les Nations Unies pour résoudre les problèmes des réfugiés et des personnes déplacées.

106. Le HCR, qui a demandé et obtenu le statut d'observateur auprès du Groupe, estime que son engagement est justifié. Le DAH, lui, n'en fait pas partie. Cela signifie cependant que le Groupe doit veiller à éviter les chevauchements avec d'autres organes de coordination et à travailler en coopération avec le DAH et le HCR, chaque fois que cela est nécessaire, d'une part, à cause de sa fonction de coordination et, d'autre part, du fait de sa représentation très large sur le terrain. Sans cela, les résultats concrets seraient très limités.

107. Groupe commun de l'environnement PNUE/DAH. Le DAH et le PNUE ont créé ce groupe commun pour combler les lacunes concernant l'environnement dans les opérations internationales d'urgence. Ce Groupe commun est financé par le PNUE, qui fournit aussi le personnel et il est intégré au Service de coordination des secours du DAH de Genève. Le Groupe a une capacité de réponse rapide dans le cas d'urgence concernant l'environnement, par exemple dans le cas de déversement accidentel de produits chimiques ou de pétrole. Le Groupe a également accepté de coordonner ses procédures avec les organes pertinents du système des Nations Unies tels que l'Agence internationale de l'énergie atomique, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, le secrétariat de la Convention de Bâle et le Registre international des produits chimiques potentiellement toxiques, afin d'accélérer le plus possible les opérations en cas d'urgence concernant l'environnement.

C. Opérations sur le terrain

108. Toutes les organisations s'accordent pour reconnaître que c'est au gouvernement national qu'il incombe, en principe, de coordonner toute l'assistance internationale. Dans la plupart des cas où il y a un gouvernement effectif en état de fonctionner, l'Organisation des Nations Unies devrait pouvoir appuyer les organes de coordination de ce gouvernement ou assurer une coordination au niveau du pays au nom du gouvernement et avec la participation des représentants de celui-ci. Le coordonnateur résident, le coordonnateur de l'aide humanitaire et l'Equipe de gestion des opérations en cas de catastrophe ont pour mission d'aider le gouvernement en cas de besoin. Toutefois, l'absence ou l'affaiblissement de l'administration et des structures locales compliquent considérablement la coordination et la fourniture de l'assistance humanitaire.

109. Certaines organisations de secours estiment que, dans des cas exceptionnels où il n'y a pas de gouvernement effectif ou bien où l'autorité est contestée, ou diverses régions du pays sous le contrôle ou l'administration de groupes ennemis, l'Organisation des Nations Unies doit intervenir. Agissant au nom de la communauté internationale tout entière,

elle doit assumer certaines des fonctions de coordination générale qui relèvent généralement du gouvernement souverain et maintenir les relations les plus étroites possibles avec les diverses parties, sur une base pragmatique. Il va de soi qu'une telle situation contribue à affaiblir le peu d'autosuffisance qui reste dans un pays donné.

110. Le coordonnateur résident des Nations Unies et l'Equipe de gestion des opérations en cas de catastrophe présente dans le pays constituant, d'après le Comité permanent interorganisations, le premier mécanisme d'action pour faire face à une urgence nouvelle et devraient donc être dotés de mécanismes de coordination avant l'apparition d'une situation d'urgence concrète. L'Equipe de gestion des opérations en cas de catastrophe dirigée par un membre du DAH rassemble les organisations du système des Nations Unies présentes dans le pays touché et également, souvent, des ONG⁴⁵. Si un coordonnateur des affaires humanitaires est désigné, il fera appel à ces mécanismes et les complétera, le cas échéant, pour s'acquitter de ses responsabilités dans des situations d'urgence complexes.

1. Structures de coordination sur le terrain

111. Les structures de coordination sur le terrain varient pour chaque situation d'urgence et peuvent ou non relever du bureau du PNUD. Ceux-ci sont présents pratiquement aux quatre coins du monde. Certains de ces bureaux sont renforcés pour pouvoir apporter un appui au coordonnateur résident et/ou au coordonnateur de l'aide humanitaire. Par exemple, si un coordonnateur de l'aide humanitaire est désigné, son secrétariat est pourvu en personnel par le DAH en fonction des possibilités du bureau du PNUD. A Haïti, par exemple, il y a un responsable des affaires humanitaires dans le bureau du PNUD.

112. Il y a des cas où le bureau du coordonnateur des affaires humanitaires est autonome et d'autres où il fait partie du Bureau des opérations de maintien de la paix. Au Rwanda, par exemple, l'office des Nations Unies pour les secours d'urgence du DAH (UNREO) était indépendant du bureau du PNUD et était financé au moyen de contributions volontaires. Par ailleurs, l'opération d'assistance humanitaire des Nations Unies au Mozambique assurée par le bureau du DAH sur le terrain faisait partie d'un ensemble plus vaste, les opérations des Nations Unies au Mozambique, et était financée au moyen de contributions obligatoires au titre des opérations de maintien de la paix, et non pas de contributions volontaires des Etats Membres. De même, au Burundi, où il n'y a pas de bureau du PNUD, deux responsables des affaires humanitaires travaillent au bureau du représentant spécial du Secrétaire général.

113. Le DAH a entrepris de déterminer des tendances générales dans la nature des divers types de bureaux d'appui et de structures de coordination sur le terrain. En général, les types de bureaux de coordination établis sur le terrain sont les suivants :

a) Centres de coordination des opérations sur le terrain, généralement mis en place en cas de catastrophe naturelle. Il y a cependant des exceptions : au Rwanda, un tel centre a été utilisé bien qu'il se fût agi d'une situation d'urgence complexe. Ces centres sont utilisés lorsqu'il y a une certaine forme de stabilité gouvernementale.

b) Groupes de coordination sur le terrain, mis en place par le DAH dans les pays touchés par des urgences complexes de faible ampleur, par exemple dans des territoires non indépendants. Ces groupes ont été créés pour répondre aux demandes de grands pays donateurs désireux de voir une structure interorganisations coiffant les opérations sur le terrain. Un système de rapports a été institué dans ces groupes de coordination en vue de transmettre aux bureaux de Genève et de New York du DAH des informations régulières et à jour sur l'évolution politique, économique et humanitaire. Ces rapports sont utilisés pour renseigner les donateurs et le public sur l'évolution de la situation et, éventuellement, changer la nature des secours. Ils servent également de matériau de référence utile pour l'élaboration d'informations régulières sur les activités humanitaires fournies par le système des Nations Unies et la communauté des donateurs.

c) Centres des opérations humanitaires, utilisés dans les situations complexes de grande ampleur, comme en Somalie, où tous les représentants de l'aide humanitaire participent.

114. Des tentatives ont également récemment été faites pour mettre en place des arrangements standard pour les bureaux nécessaires sur le terrain, en fonction de la nature de l'urgence. A des fins de planification, on a déterminé trois types de structures de coordination chargées d'aider le coordonnateur résident/coordonnateur de l'aide humanitaire sur le terrain. Bien qu'il n'aient pas encore été officiellement approuvés, ils sont décrits ci-après comme exemples d'un type d'appui nécessaire en fonction des besoins et de bureau qu'il est possible de créer sur le terrain dans des situations complexes de petite ou de grande ampleur.

115. Le premier type de ces bureaux sur le terrain correspondrait à une situation de crise en gestation ou sur le point d'éclater. Dans une situation de crise en gestation, les mesures de coordination sont peut-être déjà prises avec la désignation d'un coordonnateur résident des Nations Unies, mais du personnel de renforcement sera nécessaire en cas d'urgence humanitaire potentielle ou de petite ampleur. Ce renforcement serait nécessaire pour évaluer l'urgence, parer aux imprévus et améliorer la transmission d'informations.

116. Le deuxième type de bureau sur le terrain correspondrait à une crise humanitaire allant en s'aggravant ou à une situation d'urgence complexe qui vient de se déclarer et dont les dimensions et la durée possible ne sont pas évidentes. Dans ce cas, des arrangements de coordination plus officiels doivent être mis en place et un effort de planification supérieur pour faire face aux premières phases d'action humanitaire. Cette coordination sera

effectuée soit par un coordonnateur résident des Nations Unies, soit par un coordonnateur de l'aide humanitaire officiellement désigné par les Nations Unies à cet effet. Des capacités d'attente du personnel et du matériel pour la coordination et quelques fonctionnaires seront mis en alerte.

117. Le troisième type de bureau sur le terrain correspondrait à une situation d'urgence absolue, caractérisée par une crise humanitaire de grande ampleur et exigeant une action humanitaire correspondante des organisations des Nations Unies, des ONG et d'autres organisations internationales et, notamment, des activités et un appui en personnel renforcés. Dans ce cas, la situation d'urgence complexe est reconnue par le coordonnateur de l'aide d'urgence et un coordonnateur de l'aide humanitaire est nommé par les Nations Unies. La présence nécessaire sur le terrain va au-delà de la capitale. Il y a des besoins croissants en matière d'évaluation, de planification, d'appui aux organisations humanitaires, de communications et d'information. Des groupes spéciaux peuvent être nécessaires pour assurer la coordination de programmes concernant des personnes déplacées à l'intérieur de leur territoire ou de programmes de déminage, ou pour les deux.

2. Direction

118. Dans des situations d'urgence complexes présentant peu de possibilités de solution, la "valeur ajoutée" de la coordination est (souvent) menacée. Il arrive souvent que des solutions qui ont été proposées pour résoudre ces problèmes, par exemple la tentative par des représentants de rechercher des solutions avec des autorités politiques, entraînent un conflit de compétences entre les responsables de l'intervention politique et ceux de l'intervention humanitaire. On voit apparaître sur la scène une foule de coordonnateurs dont les rôles ne sont pas nécessairement cohérents⁴⁶.

119. Le coordonnateur résident des Nations Unies. Le coordonnateur résident - qui est souvent le représentant résident du PNUD - agit au niveau du pays, au nom du coordonnateur des secours d'urgence, et doit exercer la direction des organisations du système des Nations Unies. Conformément à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, c'est à lui qu'il incombe de faciliter la planification préalable en ce qui concerne le système des Nations Unies et de contribuer à un passage rapide de la phase des secours à celle du développement. Il/elle coordonne normalement l'assistance humanitaire du système des Nations Unies au niveau du pays et assume la responsabilité générale et la coordination des activités opérationnelles du système dans le domaine. Du développement au niveau du pays⁴⁷. Il/elle préside l'Equipe de gestion des opérations en cas de catastrophe; veille à la sécurité du personnel des Nations Unies; participe aux travaux d'un groupe de contrôle et d'alerte rapide et coordonne les activités des représentants d'autres organisations des Nations Unies⁴⁸. Dans les cas où aucun coordonnateur de l'aide humanitaire n'est officiellement désigné, c'est le coordonnateur résident qui s'acquitte de ces fonctions en ce qui concerne les situations d'urgence, y compris les situations d'urgence complexes⁴⁹. Pour toutes les

activités concernant l'aide en cas d'urgence, le coordonnateur résident fait rapport au coordonnateur des secours d'urgence et reçoit ses instructions de lui; en outre, il veille à tenir le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix et le PNUD informés, le cas échéant. Il/elle fait également rapport au représentant spécial du Secrétaire général si celui-ci/celle-ci est désigné(e)⁵⁰.

120. Le Comité administratif de coordination (CAC) et ses mécanismes subsidiaires ont la charge d'appuyer le fonctionnement du système de coordonnateurs résidents⁵¹. Le Bureau du PNUD de l'appui et des services au système des Nations Unies, qui est devenu opérationnel en octobre 1994, dirige et coordonne également tous les coordonnateurs résidents des Nations Unies sur le terrain⁵².

121. D'après le PNUD, les coordonnateurs résidents des Nations Unies chargés de coordonner les activités du système des Nations Unies au niveau des pays ont les responsabilités ci-après en ce qui concerne a) la prévention des urgences, b) les secours, et c) le développement curatif :

a) Prévention des urgences

1. Utiliser la note de stratégie du pays et les autres instruments de programmation et d'établissement de rapports visant à déterminer le degré de vulnérabilité du pays aux catastrophes naturelles et aux catastrophes causées par l'homme et mettre en place, en coordination avec l'Equipe de gestion des opérations en cas de catastrophe et les autorités nationales, des moyens de prévenir les catastrophes, d'en atténuer les effets et de procéder à une planification préalable;

2. En consultation avec le Département des affaires politiques, le DAH et le PNUD et en coopération avec l'Equipe de gestion des opérations en cas de catastrophe du pays, mettre en place et faire fonctionner un système d'alerte rapide destiné à prévenir les gouvernements et la communauté internationale;

3. En coopération avec le DAH et le PNUD, organise les programmes de formation à la gestion des catastrophes et appuie les activités de suivi des gouvernements en formant des spécialistes nationaux de la prévention des catastrophes, de l'atténuation de leurs effets et de la planification préalable;

4. Dans les pays très vulnérables et ayant un fort potentiel de crise, compléter la diplomatie préventive au moyen de projets et de programmes de développement à impact rapide, à élaborer par le PNUD et par d'autres institutions du système des Nations Unies, selon le cas, et coordonner les initiatives visant à empêcher des catastrophes naturelles et autres de se produire;

5. Dans les pays où il y a une grande possibilité d'urgence ou de crise, et en totale coopération avec les autorités nationales, diriger le processus d'appels des Nations Unies visant à mobiliser des ressources internationales pour les opérations de développement préventives des Nations Unies.

b) Secours :

1. Le coordonnateur résident doit informer le siège du PNUD de tous les besoins supplémentaires, notamment en personnel, nécessaires pour permettre au coordonnateur de l'aide humanitaire de s'acquitter de ses fonctions tout en maintenant le niveau optimal d'activités de développement;

2. Dans tous les cas où le coordonnateur résident participe à une campagne de mobilisation de ressources pour des activités de prévention et de développement, ces appels doivent être lancés en étroite coordination avec le processus d'appels communs du DAH.

c) Développement curatif :

1. Oeuvrer pour amener les organisations du système des Nations Unies et les autres organes d'aide au développement à coordonner leurs efforts visant à aider le pays à se reconstruire et à se relever;

2. Mobiliser le système des Nations Unies pour aider les autorités nationales à élaborer et à formuler une stratégie et des programmes de reconstruction et de relèvement nationaux propres à assurer un développement humain durable⁵³.

122. Le coordonnateur de l'aide humanitaire. Le coordonnateur de l'aide humanitaire - qui peut être le coordonnateur résident des Nations Unies, conformément au mandat du Comité permanent interorganisations - agit en tant que représentant direct du coordonnateur des secours d'urgence (ou du Secrétaire-général adjoint aux affaires humanitaires du DAH) pour les questions ayant trait à des situations d'urgence complexes. Si un représentant spécial du Secrétaire général est désigné pour le pays en question, c'est de lui que relèvera le coordonnateur de l'aide humanitaire. Celui-ci doit en outre faire rapport directement au siège de son organisation, si celle-ci a été désignée par le coordonnateur des secours d'urgence comme responsable de la fourniture de l'assistance humanitaire⁵⁴.

123. La fonction principale du coordonnateur de l'aide humanitaire est de faciliter l'apport de cette assistance humanitaire à ceux qui sont gravement touchés par la situation d'urgence complexe en question et d'assurer qu'elle est rapide, effective et bien coordonnée⁵⁵. Il/elle est responsable de l'établissement de la division du travail au début de la situation d'urgence, non seulement au sein des organes du système des Nations Unies, mais également (dans la mesure du possible) avec d'autres entités et

d'assurer que ces actions sont suivies d'effet⁵⁶. Le mandat du Comité permanent interorganisations pour le coordonnateur de l'aide humanitaire s'établit comme suit :

a) Convoquer et présider les réunions de l'Equipe de gestion des opérations en cas de catastrophe, dans le pays, en vue de traiter des questions relatives à la situation d'urgence complexe et de fournir à l'Equipe les services de secrétariat nécessaires.

b) Parvenir à un accord sur la division fondamentale des tâches entre les organisations du système des Nations Unies, compte tenu de leurs mandats et de leurs capacités respectifs, et travailler avec d'autres organes de secours pour faciliter des accords analogues dans le cadre plus large de la communauté de secours.

c) Veiller à ce qu'une coordination interorganisations effective dans des secteurs précis soit assurée par les institutions pertinentes et que la coordination de la logistique générale des opérations de secours soit effectivement assurée.

d) Centraliser les discussions au sein de la communauté humanitaire en ce qui concerne des questions intéressant toutes les organisations, par exemple les niveaux des salaires du personnel local, les difficultés que posent les procédures et les politiques des services de douane, l'acceptation par les autorités des documents de voyage et des passeports, et jouer le rôle d'interlocuteur pour toutes les parties concernées.

e) Faciliter la fourniture de services d'appui essentiels pour la communauté humanitaire au sens large - notamment en matière de télécommunications et de transport.

f) Tenir des consultations avec le gouvernement et d'autres autorités nationales sur des questions concernant la planification et la mise en oeuvre de l'assistance humanitaire.

g) Faciliter les communications et assurer la coordination générale entre le système des Nations Unies et les autres organes d'aide humanitaire, d'une part, et les éléments pertinents des forces militaires bilatérales et/ou des forces de l'ONU occupées à des opérations de maintien de la paix, lorsque de telles forces sont présentes, et faciliter la solution de problèmes intéressant tous les organismes d'aide humanitaire.

h) Evaluer les besoins humanitaires et déterminer les lacunes existant dans la fourniture de l'assistance humanitaire, et collaborer avec les organismes des Nations Unies et les autres organismes pour combler ces lacunes avant que la situation ne devienne critique.

i) Faciliter les opérations de planification stratégique en cours pour les activités de secours, notamment en fournissant des informations rapides sur les changements importants des besoins ou des capacités de livraison et l'élaboration de plans pour imprévus en prévision de telles éventualités

j) Surveiller et faciliter l'assistance humanitaire des Nations Unies à certains groupes de population, par exemple les personnes déplacées à l'intérieur de leur territoire, les soldats démobilisés, pour que cette aide soit suffisante et opportune. Il/elle est aussi chargé(e) de coordonner ces activités des Nations Unies (à moins que ce rôle de coordination n'ait été confié par le coordonnateur des secours d'urgence à une institution déterminée).

k) Coopérer avec les services responsables de la planification et de la mise en oeuvre des activités de relèvement et de développement et veiller à ce que ces activités commencent le plus rapidement possible et que les actions de secours soient planifiées et réalisées, compte étant tenu de leur impact à long terme.

124. D'après le Comité permanent interorganisations, le coordonnateur de l'aide humanitaire doit aussi harmoniser l'élaboration d'une stratégie générale d'assistance humanitaire et d'un plan d'action des organisations du système des Nations Unies, notamment en établissant des priorités pour l'assistance ainsi que des modalités convenues en matière de collaboration; il doit coordonner les révisions et les modifications en fonction de l'évolution des besoins. Il doit aussi coordonner l'élaboration d'appels communs interorganisations pour l'aide humanitaire en vue de la situation d'urgence complexe actuelle et travailler avec les organisations aussi bien sur le terrain qu'au niveau du siège pour veiller à ce que les mesures soient appliquées. Finalement, il doit surveiller la fourniture de ressources correspondant à ces appels et appeler l'attention des donateurs sur des lacunes importantes éventuelles tout en facilitant la mobilisation des ressources interorganisations tant dans le pays qu'au niveau du siège.

125. Le représentant spécial du Secrétaire-général. Le représentant spécial du Secrétaire général est censé assurer la direction et coordonner les objectifs politiques et opérationnels tout en respectant l'existence des opérations humanitaires en cours d'exécution en vertu de mandats de l'Assemblée générale. En conséquence, le représentant spécial du Secrétaire général doit mettre en place des arrangements appropriés pour les consultations et la coordination au niveau national, et veiller à ce que les diverses parties associées aux activités d'aide humanitaire entretiennent un dialogue étroit avec tous ceux qui participent aux opérations de maintien de la paix"⁵⁷. Il travaille en étroite collaboration avec le coordonnateur résident et avec le coordonnateur de l'aide humanitaire présents dans le pays.

126. Le représentant spécial du Secrétaire général n'a pas de mandat officiel précis. Il est considéré par les organisations comme le fonctionnaire de l'ONU ayant le rang le plus élevé dans le pays pour représenter les intérêts des Nations Unies et le principal responsable dans le pays des opérations politiques, humanitaires, militaires et autres des Nations Unies. L'OMS considère que le représentant spécial du Secrétaire général a la responsabilité des opérations de maintien de la paix et des opérations humanitaires. Le HCR considère qu'il a un rôle de direction politique et de coordination générale de toutes les activités du système des Nations Unies dans le pays concerné. Pour le Département des affaires politiques, le représentant devrait avoir la responsabilité générale de tous les programmes d'urgence humanitaire sur le terrain, en coordination avec le DAH, et fournir des directives politiques sur les opérations qu'il dirige.

127. Le coordonnateur des secours d'urgence. Le coordonnateur des secours d'urgence s'appuie, pour ses responsabilités de coordination, sur le Comité permanent interorganisations, le processus d'appels communs, le Fonds central autorenewable d'urgence ainsi qu'un inventaire des capacités de réserve et il est chargé par le Secrétaire général de travailler en étroite coopération avec les organisations et organes pertinents du système s'occupant d'assistance humanitaire et de maintenir un contact étroit avec les coordonnateurs résidents dans le pays et leur donner les directives nécessaires. La résolution 46/182 de l'Assemblée générale a fixé comme suit les responsabilités du coordonnateur des secours d'urgence qui est le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires :

a) Traiter les demandes d'assistance urgentes présentées par des Etats Membres et nécessitant une action coordonnée;

b) Garder une vue d'ensemble sur toutes les situations d'urgence, notamment en assurant le regroupement et l'analyse systématiques des données d'alerte rapide, afin d'harmoniser et de faciliter l'aide humanitaire du système des Nations Unies lorsque la situation exige une action coordonnée;

c) Organiser, en consultation avec le gouvernement du pays touché, une mission commune interorganisations d'évaluation des besoins et préparer un appel unifié qui serait lancé par le Secrétaire général puis des rapports périodiques sur la situation contenant des renseignements sur toutes les sources d'aide externes;

d) Faciliter activement, y compris par la négociation si nécessaire, l'accès des organisations opérationnelles aux zones sinistrées pour permettre la fourniture d'une aide d'urgence, en obtenant le consentement de toutes les parties concernées;

e) Gérer, en consultation avec les organisations opérationnelles concernées, le Fonds central autorenewable d'urgence et aider à la mobilisation de ressources;

f) Assurer la liaison avec les gouvernements, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales en ce qui concerne les opérations de secours d'urgence des Nations Unies et, si cela est approprié et nécessaire, mobiliser leurs capacités de secours d'urgence, y compris au moyen de consultations menées en sa qualité de président du Comité permanent interorganisations;

g) Fournir des informations récapitulatives, y compris des informations concernant l'alerte rapide en cas de situation d'urgence, à tous les gouvernements intéressés et aux autorités concernées, aux pays particulièrement affectés et sujets aux catastrophes, en faisant appel aux capacités des organisations du système et à d'autres sources disponibles;

h) Promouvoir activement, en collaboration étroite avec les organisations concernées, un passage sans heurt de la phase des secours à celles du relèvement et de la reconstruction, lorsque les opérations de secours dont il/elle s'occupe sont sur le point de s'achever;

i) Préparer à l'intention du Secrétaire général un rapport annuel sur la coordination de l'aide humanitaire d'urgence, contenant notamment des renseignements sur le Fonds central autorenewable d'urgence, ledit rapport devant être présenté à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social.

128. Fonctions d'autres responsables. D'autres personnes s'acquittent de diverses tâches sur le terrain, mais leur mandat officiel n'a pas encore pu être déterminé. Le DAH et le PNUD ont cependant entrepris d'établir un descriptif des fonctions, au moins pour les responsables suivants : coordonnateur adjoint de l'aide humanitaire; spécialiste hors cadre des secours; spécialiste des opérations; spécialiste des affaires humanitaires; spécialiste de la planification et de l'évaluation; fonctionnaire chargé de liaison avec les ONG; fonctionnaire chargé de l'administration; fonctionnaire chargé de la logistique; fonctionnaire chargé des personnes déplacés à l'intérieur de leur territoire; fonctionnaire des communications; opérateur des communications; spécialiste des communications; spécialiste du déminage; et spécialiste des opérations aériennes.

129. Organisme chef de file. D'après le DAH, le terme "organisme chef de file" est utilisé couramment au sein du système des Nations Unies, mais n'a pas de définition juridique ou législative. Le terme a été appliqué à une organisation qui a la responsabilité d'un ensemble particulier d'activités, dans une situation déterminée, qui implique également un appui complémentaire d'autres organisations. Dans des crises qui nécessitent en majeure partie des activités qui correspondent au mandat d'une organisation particulière, comme le HCR dans les grands mouvements de population, par

exemple, c'est cette organisation qui aura un rôle dominant et c'est son représentant qui sera vraisemblablement choisi comme coordonnateur de l'aide humanitaire. Pour certains, cette notion implique une action de coordination dès le début. Dans le cas d'un pays donné, le DAH est le "chef de file" des organisations des Nations Unies chargé de coordonner l'assistance humanitaire d'urgence.

130. Cette notion présente des avantages lorsque les situations d'urgence complexes présentent les caractéristiques ci-après :

a) L'organisme chef de file est le plus largement représenté sur le terrain et il peut assurer une coordination efficace dès le début de la situation d'urgence;

b) Les ressources nécessaires aux activités de coordination existent sur place, ce qui diminue les coûts et les risques d'alourdissement de la bureaucratie;

c) L'organisme coordonnateur bénéficie d'une meilleure crédibilité et est en meilleure position pour négocier avec les autorités du pays et les autres organisations.

131. Les critères régissant le choix de l'organisme chef de file dépendent donc de chaque situation. Le rôle joué par le HCR dans de multiples occasions en tant qu'organisme de coordination impliquant des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur de leur territoire et/ou des rapatriés a été extrêmement positif. D'autres organisations opérationnelles comme la FAO et le PAM seraient tout aussi aptes à assurer des rôles analogues de coordination pour des activités concernant l'agriculture : secours, remise en état et distribution de produits alimentaires d'urgence. Les autres organisations opérationnelles seraient chargées par le "chef de file" d'apporter leur appui et leur personnel pour des tâches communes à accomplir. Ce système peut donc contribuer à l'avenir également à mobiliser les efforts sous une bannière unique des Nations Unies. Il convient cependant de mieux le définir par rapport aux mécanismes de coordination existant au Siège et sur le terrain.

3. Ressources humaines en réserve dont peut disposer le DAH

132. L'Equipe de réserve des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe. Cette équipe est composée de 41 experts de la gestion de situations d'urgence et de spécialistes de la coordination des secours du DAH détachés par 12 pays européens donateurs, sur une base permanente. Le DAH est sur le point d'ajouter au mécanisme existant un groupe basé en Amérique latine.

133. Lorsqu'une catastrophe majeure et soudaine se, produit, l'Equipe de réserve des Nations Unies est généralement envoyée sur les lieux pour aider les autorités locales et nationales, le coordonnateur résident et l'Equipe de gestion des opérations en cas de catastrophe pour déterminer les besoins d'assistance internationale et, éventuellement, assurer la coordination sur le terrain. L'évaluation porte sur les points suivants : nature de la catastrophe; dommages, y compris menaces d'effets secondaires; effets sur la population; activités de secours en cours et capacité de secours local; assistance internationale nécessaire; moyens de livrer cette assistance internationale; évolution prévue⁵⁸.

134. L'Equipe de réserve des Nations Unies a été, depuis sa création en 1993, utilisée essentiellement dans les cas de catastrophe naturelle. Elle peut cependant être utilisée dans des situations d'urgence complexes, comme le montrent les opérations au Rwanda et les procédures d'évaluation citées ci-après. En 1994, par exemple, l'Equipe a été utilisée par le DAH au Rwanda et envoyée à Kigali où elle a mis en place un Centre de coordination des opérations sur le terrain, centre qui fonctionne toujours au moment où le présent rapport est mis sous presse.

135. Les procédures d'évaluation appliquées avec succès dans les catastrophes naturelles peuvent et doivent être également utilisées dans les situations d'urgence complexes. Elles comportent les éléments suivants : a) déterminer les informations qui sont indispensables aux utilisateurs de l'évaluation, en particulier le coordonnateur résident; b) appliquer des critères standardisés pour évaluer l'impact, c'est-à-dire les taux de mortalité journalière comparés aux normes internationales; enfin, c) déterminer les besoins prioritaires par opposition aux besoins chroniques. En établissant les besoins prioritaires, l'auteur de l'évaluation doit faire la différence entre ceux qui sont normaux compte tenu de l'endroit et ceux qui sont le résultat de la catastrophe (par exemple, une guerre civile), de façon qu'une aide alimentaire, des services sanitaires et d'autres formes d'assistance d'urgence puissent être fournis au niveau approprié. L'équipe d'évaluation doit tenir compte des pressions qui peuvent être exercées par le pays affecté pour la détermination des besoins. Il se peut, par exemple, qu'il soit justifié de ne demander aucune assistance complémentaire en dépit d'informations contraires fournies par les médias ou les milieux politiques⁵⁹.

136. Les procédures ci-après pont, utilisées par les missions d'évaluation des Equipes de réserve.

a) Une évaluation initiale de la situation et des besoins est indispensable au début pour déterminer au moins les facteurs suivants : l'impact de la situation d'urgence; les segments vulnérables de la population; la réaction du pays touché et sa capacité interne à faire face aux besoins; la réaction de la communauté internationale; les besoins les plus urgents et les méthodes possibles pour les satisfaire le plus

effectivement possible; enfin, les régions géographiques où une évaluation approfondie serait nécessaire.

b) Une mission interorganisations, distincte de l'Equipe de réserve des Nations Unies, est envoyée pour faire une analyse approfondie des besoins à moyen terme et à long terme de remise en état et de reconstruction après la catastrophe.

c) Dans le cas de situation d'urgence comme des tremblements de terre entraînant l'effondrement de structures, il est peut-être urgent de déterminer en premier lieu les besoins en Equipes internationales de recherche et de sauvetage. Si ce besoin existe, l'Equipe fait une recommandation en vue de la mobilisation d'une action internationale et de sa coordination sur place.

d) La rassemblement initial de données est nécessaire pour élaborer des recommandations visant à définir et à établir des priorités pour les mesures à prendre. Ces recommandations devraient être simples, favoriser l'utilisation de matériel et de systèmes locaux et pouvoir être appliquées de manière durable - dans la mesure du possible - par le pays touché⁶⁰.

137. De plus, les listes de contrôle qui ont été établies pour aider les Equipes de réserve des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe à procéder à leur propre évaluation peuvent aussi être utilisées dans les situations d'urgence complexes. Ces listes de contrôle établies surtout pour des catastrophes naturelles soudaines (tremblements de terre, cyclones, éruptions volcaniques, inondations, etc.) contiennent des données de base utiles pour d'autres types d'urgence. La structure de cette liste de contrôle correspond à la structure du rapport sur la situation sur le terrain fourni par le coordonnateur de l'aide humanitaire au DAH, ainsi qu'à celle des rapports de situation envoyés par le centre de Genève du DAH à la communauté entière s'occupant de la gestion de la catastrophe⁶¹.

138. Les Equipes internationales de recherche et de sauvetage. Dans les situations d'urgence impliquant des structures effondrées, comme dans une secousse sismique grave affectant des zones urbaines, le DAH, en consultation avec le PNUD, prend contact avec le Groupe consultatif des équipes internationales de recherche et de sauvetage afin qu'il envoie des équipes sur les lieux de la catastrophe. Ces équipes sont fournies par divers pays pour organiser la coordination sur place des efforts internationaux. Une dizaine de pays participent à cette action qui s'appuie sur un groupe de direction, trois groupes régionaux (pour l'Afrique/Europe, les Amériques et l'Asie/Pacifique) et des groupes de travail interrégionaux.

139. Ressources militaires et de la protection civile (RMPC). Ces ressources comprennent le personnel, l'équipement, les fournitures et les services de secours fournis par des organisations militaires et de défense civile étrangères en vue d'une assistance internationale en cas de catastrophe⁶².

Conformément aux procédures convenues découlant des Directives d'Oslo de mai 1994 et conformément aux dispositions de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, il est fait appel aux RMPC pour fournir un savoir-faire et des capacités de secours, y compris des avions, des hélicoptères, des bateaux, des moyens de décontamination nucléaire/biologique/chimique, et des hôpitaux de campagne pour faire face aux effets de catastrophes d'urgence de grande ampleur. Leurs structures sont conçues pour réagir rapidement d'une manière autonome, autosuffisante et extrêmement mobile⁶³.

140. En principe, les RMPC en mission de secours en cas de catastrophe ne sont pas armées et portent leurs uniformes nationaux. En cas de catastrophe naturelle, la responsabilité de la sécurité des RMPC incombe à l'Etat bénéficiaire. L'assistance des RMPC est gratuite et les dépenses sont couvertes par des fonds autres que ceux qui sont disponibles pour les activités internationales de développement⁶⁴. Le personnel militaire, de défense civile et de protection civile nationale possède une très grande expérience et constitue donc un atout important pour le DAH et les grandes organisations de secours du système des Nations Unies dans l'exécution de leurs mandats humanitaires et pour l'apport effectif d'une assistance de secours, y compris dans des cas d'urgence complexes⁶⁵.

141. Les casques blancs. Les accords stand-by concernant des moyens de réserve pour faire face à des catastrophes naturelles, comme les Equipes de réserve des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe et les RMPC, paraissent adéquats. Cependant, pour des situations d'urgence complexes et pour les secours humanitaires au stade de la remise en état et du relèvement, des améliorations sont possibles. Les Volontaires des Nations Unies et l'Argentine ont récemment pris une initiative qui a donné naissance aux Casques blancs chargés d'une action initiale d'urgence et d'une intervention aux premiers stades de la remise en état. Les Casques blancs pourraient faciliter la mobilisation des compétences locales existantes, reconstituer d'anciennes ONG locales et des organisations communautaires, et contribuer à l'organisation et à la promotion d'arrangements nouveaux⁶⁶. A cet égard, le Secrétaire d'Etat de l'Argentine a déclaré au Conseil économique et social que l'intérêt de la proposition concernant les Casques blancs réside dans le fait que ses actions dépassent les frontières nationales et visent à être intégrées dans les activités des Nations Unies destinées à fournir une aide d'urgence et à coopérer au développement⁶⁷.

142. Compte tenu des expériences passées ou des Volontaires des Nations Unies, en collaboration avec des organismes des Nations Unies, ont participé à une gamme étendue d'activités, on pourrait envisager d'utiliser les Casques blancs dans les cas suivants :

a) Assurer la livraison de fournitures de secours d'urgence alimentaire et non alimentaire (par exemple, des logements) et des services

(par exemple, des services sanitaires de base, des services d'hygiène, d'épidémiologie) aux victimes de déplacements forcés;

b) Fournir un appui aux groupes locaux de coordination des secours d'urgence, notamment en ce qui concerne les compétences nécessaires et la capacité de gestion locale à faciliter l'accès effectif aux populations souffrantes;

c) Aider à l'inscription pour le retour ainsi qu'aux arrangements logistiques et techniques pour la réinstallation et le rapatriement de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur territoire;

d) Aider à assurer et à faciliter la protection des droits de l'homme tout en contribuant à rebâtir la confiance et à prévenir les conflits au niveau des communautés

e) Aider aux efforts de démobilisation, de recyclage et de réinsertion;

f) Aider à la réorganisation/au fonctionnement de services locaux (par exemple, centres de santé, distribution de produits alimentaires et logement); enfin,

g) Permettre aux victimes de mouvements de populations forcés de rentrer dans leur pays d'origine ou de s'intégrer dans leur pays d'asile⁶⁸.

143. L'initiative prise par le DAH d'utiliser le processus d'appels communs pour le financement des activités liées aux Casques blancs est positive. Une fois que les Casques blancs seront devenus opérationnels et que des équipes de volontaires seront disponibles pour des missions sur le terrain, il sera possible d'inclure dans les appels communs une disposition pour l'utilisation de Casques blancs dans les opérations des Nations Unies⁶⁹. Le programme de formation de base nécessaire aux Casques blancs constitue aussi une initiative positive. Il s'agit d'assurer une formation à la gestion et aux objectifs à définir en cas de catastrophe; d'évaluer les catastrophes et les risques; d'aider les personnes déplacées dans un conflit civil; de gérer l'information et la communication; enfin, de gérer les situations de tension.

144. Le projet concernant les Casques blancs pourrait présenter un réel intérêt pour la réintégration des personnes déplacées à l'intérieur de leur territoire. Au sein du système des Nations Unies, un représentant du Secrétaire général, chargé de ces questions, a examiné et évalué les normes juridiques actuellement appliquées en ce qui concerne la protection de ces personnes et a relevé des lacunes dans le droit international, notamment dans le droit humanitaire international. Le Comité permanent interorganisations examine aussi actuellement les questions relatives à ces personnes et les recommandations qui lui sont faites ainsi qu'à son Groupe

de travail, par l'intermédiaire du coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies.

4. Les forces du maintien de la paix en réserve pour l'assistance humanitaire

145. On a défini une opération de maintien de la paix comme le déploiement d'une force de l'ONU dans une zone de conflit, avec le consentement des Etats ou, le cas échéant, d'autres entités compétentes, et comme un arrangement provisoire pour limiter les combats, prévenir la reprise des hostilités et restaurer la paix et la sécurité internationales. Les forces de maintien de la paix sont traditionnellement chargées de la surveillance d'un cessez-le-feu ou d'accords concernant des lignes de démarcation ou le retrait des forces hostiles. Ces dernières années, le mandat s'est élargi pour inclure la surveillance d'élections, la fourniture d'aide humanitaire et une assistance pour le processus de réconciliation nationale et la reconstitution de l'infrastructure sociale, économique et administrative de l'Etat⁷⁰. Les activités de maintien de la paix sont, en principe, entreprises avec le consentement des parties; la force n'est utilisée que pour se défendre et l'impartialité doit être observée⁷¹. Ces trois principes ont fait l'objet d'interprétations nouvelles, voire abolis, dans de grandes opérations récentes de maintien de la paix⁷².

146. Une opération de maintien de la paix ne doit pas être confondue avec une opération coercitive relevant du chapitre VII de la Charte et exécutée par des forces des Nations Unies ou par des Etats, des groupes d'Etats ou dans le cadre d'arrangements régionaux, sur la base d'une invitation de l'Etat concerné ou d'une autorisation du Conseil de sécurité. Les exécutants ont une mission de combat bien définie et sont habilités à prendre des mesures coercitives pour s'acquitter de leur mandat⁷³.

147. Les organisations d'aide humanitaire font appel à des ressources humaines en réserve et à des forces de maintien de la paix dans des circonstances exceptionnelles et lorsque les ressources dont elles disposent sont insuffisantes. L'utilisation de forces militaires ou la coopération avec des forces militaires dans des cas d'urgence pose des problèmes nombreux et complexes en ce qui concerne les principes humanitaires. Pour permettre cependant aux forces militaires d'apporter un appui utile, en particulier dans la phase initiale d'une situation d'urgence complexe, on peut observer les règles suivantes :

a) Appliquer un mode d'intervention plus discret, comme ce fut le cas dans la crise du Rwanda où l'appui militaire a été fourni à la demande des responsables des opérations humanitaires et conformément à leurs besoins.

b) Envisager d'habiller les militaires de vêtements civils lorsqu'ils escortent des convois humanitaires, pour détourner quelque peu l'attention de l'opération et pratiquer une forme de diplomatie discrète.

c) Utiliser les forces militaires pour les programmes de déminage, de réparation de routes et de remise en état des systèmes d'irrigation pour restaurer la confiance et faire preuve d'impartialité⁷⁴.

148. Le CICR, par exemple, bénéficie depuis longtemps d'une excellente acceptation, crédibilité et efficacité car il respecte ouvertement certains principes fondamentaux. C'est à lui qu'incombe, au titre des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels, de faire respecter le droit humanitaire international dont le seul objectif est de protéger les victimes de tous les conflits, quelles que soient les raisons ou la légalité de l'utilisation de la force et quelles que soient les forces sur le terrain⁷⁵. L'emblème de la croix rouge proclame que la mission a des intentions claires et que son seul objectif est de protéger et d'aider toutes les victimes sans aucune autre considération que l'urgence des besoins et indépendamment de tout pouvoir politique ou de toute motivation politique. Il est également reconnu que le CICR ne prendra jamais parti dans un différend entre les combattants⁷⁶.

5. Utilisation des ONG et des structures locales à la place de forces militaires

149. Il est tout à fait naturel que l'Organisation des Nations Unies tire parti du talent et de la souplesse des ONG opérationnelles, en particulier de celles qui ont l'expérience du travail dans des zones de combat. Il y a à cela plusieurs raisons. Les organisations du système des Nations Unies peuvent avoir épuisé toutes leurs ressources et, pour des raisons budgétaires ou autres mentionnées plus tard, être dans l'impossibilité de réaffecter rapidement du personnel à d'autres programmes ou d'accroître en peu de temps ces effectifs. Les ONG ont une souplesse qui leur permet de se redéployer et de se développer plus rapidement⁷⁷.

150. Les ONG ne sont pas représentées au Conseil de sécurité, mais elles ont une influence indirecte importante dans les couloirs de l'Organisation des Nations Unies à New York et dans les capitales des grands pays membres du Conseil. Elles ont aussi un poids certain dans les médias et l'opinion publique. Elles représentent une source d'information précieuse sur les situations d'urgence complexes grâce à leurs contacts directs sur le terrain, aux échanges d'information non officiels dans les ambassades et autour des ambassades et à des contacts fréquents avec des ministères et les médias des capitales des pays donateurs. Ces liens entre les domaines d'activité non gouvernementaux et gouvernementaux sont une caractéristique nouvelle et positive de l'action des Nations Unies et auraient été impossibles il y a seulement cinq ans⁷⁸.

151. De plus, en ce qui concerne les transferts financiers nets, une importante partie du financement officiel parvient aux pays en développement par l'intermédiaire des ONG⁷⁹. Prises collectivement, les ONG représentent la deuxième source d'assistance au développement et d'apport de secours, après les donateurs bilatéraux. Il se peut que cette évolution des modes de

financement traduise, d'une part, l'impatience croissante devant ce que l'on considère comme l'inefficacité des organisations du système des Nations Unies et, d'autre part, la confiance que l'on place dans la supériorité opérationnelle et la politique d'engagement des ONG⁸⁰.

152. Des organisations comme le HCR et, dans une moindre mesure, la FAO, le PNUD, l'UNICEF et le PAM privilégient les ONG dans la fourniture de secours dans des situations de crise. Le HCR, par exemple, s'efforce, chaque fois que possible, de ne pas faire appel exclusivement à des ONG internationales, mais aussi à des organisations locales et à d'autres ONG spécialisées pour mettre en oeuvre ses programmes. Ces organisations sont financées en totalité par le HCR et sont pratiquement entièrement sous son contrôle. Ce système présente cependant un inconvénient, car le personnel de ces organisations ne fait pas partie du personnel de l'ONU et bénéficie donc de moins de protection dans les zones à haut risque⁸¹.

153. Un bon exemple du partenariat de l'organisation des Nations Unies avec les ONG spécialisées est le programme de déminage en Afghanistan. Le Bureau des Nations Unies pour la coordination des programmes d'aide humanitaire et économique à l'Afghanistan a tout d'abord mis en place un dispositif pour former des démineurs afghans au Pakistan, avec le concours d'experts militaires fournis par plusieurs pays donateurs et l'appui logistique de l'armée pakistanaise. Plusieurs milliers de démineurs ont ainsi été formés. Le Bureau des Nations Unies a créé plusieurs ONG afghanes pour appliquer ce programme et a élaboré leur mandat. Ces ONG étaient entièrement financées par les Nations Unies, et leur personnel composé essentiellement d'Afghans, avec l'assistance de quelques consultants étrangers. La coordination générale était assurée par les responsables du programme de déminage du Bureau des Nations Unies pour la coordination des programmes d'aide humanitaire et économique à l'Afghanistan. Une agence de planification des opérations de déminage a été créée avec plusieurs filiales régionales.

D. Mesures à prendre

154. Pour assurer une coordination, il peut être nécessaire de renforcer des arrangements existants, voire de créer des structures complexes. La spécificité de chaque crise a jusqu'ici empêché l'élaboration de normes concernant les arrangements de coordination, en particulier sur le terrain. Les efforts déployés récemment pour améliorer la coordination et les mécanismes de coordination concernaient davantage le siège que le terrain. La création ou la remise en service de divisions des opérations d'urgence dans la plupart des grandes organisations opérationnelles, par exemple, constitue un facteur positif en principe, comme c'est le cas pour la Division de la planification et des politiques du DAH et son Unité d'intervention rapide. Il y a cependant un problème pour traduire la coordination interorganisations au niveau du Siège en directives et procédures normalisées d'opérations sur le terrain et appliquer ensuite ces directives afin d'améliorer la gestion centrale des opérations humanitaires complexes.

155. Pour déterminer des directives visant à assurer une bonne coordination sur le terrain, on peut se fonder sur certains dénominateurs et facteurs communs :

a) L'appui sur le terrain est fourni le plus rapidement possible - avec un appui initial au premier signe de menace d'une crise humanitaire et avant l'apparition d'une situation d'urgence complexe.

b) Toutes les institutions spécialisées du système des Nations Unies dont l'expérience et la compétence peuvent être nécessaires pour évaluer exhaustivement les besoins les plus pressants interviennent dès le début de l'urgence. Des contacts avec toutes les organisations humanitaires présentés dans le pays, notamment des ONG, sont établis immédiatement. Le coordonnateur résident et l'Equipe de gestion des opérations en cas de catastrophe assurent une transmission régulière et complète d'information sur les activités de tous les partenaires humanitaires. Dans toute la mesure possible, le gouvernement hôte fournit un appui et participe activement à la coordination des secours. Un coordonnateur de l'aide humanitaire est désigné le plus rapidement possible dès qu'une situation d'urgence complexe est reconnue.

c) Le processus d'appels communs constitue la base de programmes intégrés et coordonnés en matière d'assistance humanitaire. La participation de toutes les organisations humanitaires sur le terrain à ce processus (qu'elles aient ou non des projets concernés par ces appels) est indispensable pour assurer la coordination du programme d'assistance humanitaire.

d) Les secrétariats de toutes les organisations participantes appuient fortement la structure de coordination sur le terrain, ce qui est indispensable au renforcement des efforts de coordination déployés à ce niveau.

e) La coordination n'est pas seulement le fait de personnalités, de bonne volonté et de maîtrise intellectuelle, mais également de la présence de ressources et de fonds utilisables localement⁸².

156. Le DAH doit renforcer son contrôle institutionnel de la coordination des situations d'urgence particulièrement complexes. Certaines organisations estiment que le DAH devrait être plus sélectif et plus cohérent dans sa division du travail entre les diverses organisations. Pour certaines, par exemple, le DAH a tendance à ne traiter qu'avec le HCR et le PAM. D'autres estiment que les réunions avec le DAH sont juste des réunions d'information, sans redistribution des missions ou des responsabilités entre les organisations.

157. Pour répartir les tâches plus efficacement, il faudrait moins mettre l'accent sur les mandats et davantage sur les tâches à accomplir afin de satisfaire au même moment et de la même manière aux besoins de toutes les personnes intéressées. Du fait cependant de la grande autonomie opérationnelle des diverses organisations du système des Nations Unies, ce changement ne peut être opéré que par consensus. La répugnance plus ou moins grande manifestée traditionnellement par ces organisations à l'égard de la coordination a très souvent gêné les efforts du DAH dans ce domaine⁸³.

158. Il est par ailleurs indispensable que le DAH évite de jouer un rôle totalement opérationnel sur le terrain, car cela ferait double emploi avec les fonctions d'autres organes et institutions du système des Nations Unies et irait à l'encontre de la raison d'être d'un organe de coordination. Pour les opérations sur le terrain, il faudrait, dans toute la mesure possible, faire appel aux capacités d'autres partenaires en mesure d'apporter l'aide nécessaire, en particulier lorsqu'il s'agit de combler des lacunes. Le DAH devrait alors faire appel aux ressources humaines de réserve dont il dispose pour aider les organisations opérationnelles.

159. Sur le terrain ou au niveau du pays, les ressources militaires et de la protection civile ont déjà fait preuve de leur efficacité dans des situations d'urgence, par exemple en Géorgie, au Rwanda et en Moldova. Le problème n'est cependant pas de savoir si des ressources humaines sont disponibles, mais plutôt de déterminer si la coordination d'un nombre croissant de participants est possible. Dans tous les cas, il ne faut pas envoyer des gens sur le terrain sans leur donner d'informations sur leur mission.

160. Au niveau du terrain, il y a trop de personnes impliquées et il convient de faire la distinction entre les diverses fonctions et les titres correspondants de façon à éviter toute confusion. Il peut se révéler nécessaire de redéfinir les rôles et, le cas échéant, de diminuer le nombre de coordonnateurs et de sous-coordonnateurs sur le terrain. Une fois que le nombre optimal de coordonnateurs est atteint, il est indispensable de préciser le mandat de tous les participants, autres que celui du coordonnateur de l'aide humanitaire, par exemple. Encore faut-il que cette règle soit respectée. Ces mandats devraient servir à définir les attributions et être testés et comparés avec les autres participants sur le terrain. La délimitation des rôles et des responsabilités de divers acteurs sur le terrain a été entreprise, par exemple au Rwanda, mais n'a encore été normalisée ni au Siège, ni sur le terrain.

161. Avant d'être envoyés sur le terrain, les coordonnateurs et tous leurs collaborateurs devraient recevoir une formation à la gestion des catastrophes. Le Programme de formation à la gestion des catastrophes et le Programme de formation aux situations d'urgence complexes sont des mesures positives dans ce domaine et devraient être renforcés et constituer un préalable indispensable à l'envoi de tout le personnel sur le terrain (voir chap. IV.A sur cette question).

162. Les responsables sur le terrain devraient également être habilités à gérer les fonds de coordination, comme c'est le cas des représentants de l'UNICEF dans chaque pays qui ont la totale responsabilité de leur budget et suffisamment de pouvoir pour limiter la nécessité de vérifications au Siège. Une fois qu'un responsable est doté d'un pouvoir exécutif, il a évidemment, de ce fait, une responsabilité supplémentaire.

163. La concurrence entre les diverses institutions et organisations et la tendance de certains Etats à mener des actions bilatérales non coordonnées constituent des obstacles qui doivent être surmontés. La concentration de l'aide humanitaire sur quelques théâtres d'opérations alors que d'autres sont négligés et leur retrait sans que des dispositions aient été prises pour assurer la transition avec des programmes de développement constituent autant d'exemples de mauvaise coopération et de planification déficiente⁸⁴.

164. Pour minimiser cette concurrence, renforcer l'efficacité de la coopération, réduire les doubles emplois et, donc, tirer meilleur parti des ressources disponibles, il faut mieux définir les mandats et la nature des opérations. Les rôles parallèles, les besoins et les capacités de mobilisation de ressources des institutions du système des Nations Unies et le rôle des ONG devraient être également pris en considération.

165. En vue d'obtenir une gestion efficace des opérations sur le terrain, il faudrait organiser des tables rondes régulières pour examiner et reconsidérer les questions prioritaires concernant les secours et l'assistance humanitaire. Le Comité permanent interorganisations devrait organiser ces séances au moins deux fois par an pour évaluer la situation et les progrès de toutes les opérations d'assistance humanitaire en cours.

IV. BESOINS EN MATIERE DE PLANIFICATION ET DE PREVENTION

166. La plupart du temps, la communauté des donateurs s'intéresse davantage à la fourniture de secours, notamment financiers, dans le cas de catastrophe, que pour les activités de remise en état et de prévention. La prévention des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme est cependant un élément important des stratégies de secours, mais il est sans doute celui qui pose le plus de problèmes.

167. Pour le PNUD, la prévention repose sur deux éléments : la planification préalable et le relèvement. Pour le premier de ces éléments, le PNUD s'efforce d'imposer le principe selon lequel les activités de développement ne cessent jamais. Pour le deuxième, il s'agit de procéder à une réorientation des activités en cours pour limiter les conséquences des crises et, dans le même temps, mettre en place les conditions du relèvement. L'expérience récente a démontré que les activités essentielles dans ce domaine sont l'aide en cas de catastrophe, le désarmement et la démobilisation, le processus politique, la réinstallation des personnes

déplacées et le relèvement économique. Il est en outre évident que ces activités doivent être intégrées et menées simultanément.

168. La section ci-après traite brièvement des questions suivantes : a) planification des programmes et des stratégies des principaux organes et institutions du système des Nations Unies en ce qui concerne l'atténuation des effets des catastrophes, b) la capacité de ces organes et institutions dans le domaine des opérations d'ordre général, de l'alerte avancée et d'intervention rapide, et c) leurs systèmes d'information.

A. Prévention des catastrophes et atténuation de leurs effets

169. Le DAH a chargé sa Division de la prévention des catastrophes d'élaborer un cadre de planification stratégique pour la prévention des catastrophes. Ce cadre, intitulé "Préparatifs pour l'an 2000", fixe les activités et les stratégies pour la deuxième moitié de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles⁸⁵. Il constitue le fondement des programmes de prévention des catastrophes du DAH, d'autres organisations du système des Nations Unies et de participants nationaux et régionaux à ces activités.

170. Le PNUD joue un rôle primordial dans l'atténuation des effets des catastrophes et a appuyé une gamme étendue d'activités visant à prévenir les catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme et à s'y préparer. Reconnaissant le rapport direct entre les secours d'urgence et le développement, le PNUD renforce ses activités visant à aider les pays à déterminer leur niveau de vulnérabilité aux catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme et à élaborer des programmes et des stratégies en vue d'un développement accéléré, d'une part, et de prévention ainsi que de gestion des catastrophes et de l'atténuation de leurs effets, notamment au moyen de systèmes d'alerte rapide, d'autre part.

171. L'UNESCO participe également aux activités liées à l'atténuation des effets des catastrophes. Son action porte essentiellement sur la protection et la remise en état de l'héritage culturel. Un autre aspect important de ses programmes est l'évaluation et l'atténuation des effets des catastrophes naturelles et des catastrophes provoquées par l'homme, en particulier par la détermination et l'évaluation des dangers associés aux risques naturels. Elle recueille des quantités importantes de données et établit des cartes des zones à risques. Ces données peuvent provenir d'une surveillance continue des activités sismiques ainsi que de l'analyse des rapports concernant la date et le lieu de tremblements de terre, d'éruptions volcaniques et d'autres catastrophes naturelles afin de déterminer ou celles-ci risques de se reproduire à l'avenir. La stratégie de l'UNESCO visant à réduire les effets des risques naturels est fondée sur trois éléments :

a) Communication et information concernant les alertes rapides. Les tsunamis (raz-de-marée), par exemple, se déplacent à plus de 600 km/h et peuvent produire des vagues de 30 m de haut à des milliers de kilomètres de l'épicentre d'un tremblement de terre, quelques heures après celui-ci. Ils ne peuvent cependant pas être décelés par les satellites ou les avions d'observation et il faut pour cela un matériel de contrôle très sensible au sol. La coopération des 23 nations appartenant au Système d'alerte aux raz-de-marée du Pacifique, dont le centre est situé à Hawaii, a rendu ce contrôle possible. on peut éviter des catastrophes en liant les plans d'évacuation au système d'alerte. En collaboration avec le PNUD, l'UNESCO a également déterminé 100 volcans présentant un risque élevé et contribue ainsi à établir un système international de surveillance et d'intervention rapide. Il y a des réseaux analogues pour surveiller les tremblements de terre et les inondations.

b) Construction de bâtiments plus sûrs. L'UNESCO fournit des services en matière de formation et des services techniques aux pays membres pour la construction de bâtiments résistant aux tremblements de terre et aux tornades, en particulier des écoles et des bâtiments culturels.

c) Education de tous les niveaux des sociétés courant des risques. L'UNESCO publie régulièrement des documents d'enseignement et aide à la formation d'ingénieurs et de techniciens⁸⁶.

172. Le HCR est l'une des rares organisations disposant d'une politique en matière de planification de la prévention des catastrophes et de l'atténuation de leurs effets :

a) Il fournit des conseils juridiques aux gouvernements d'Europe centrale et orientale pour être sur que leur législation est conforme aux obligations internationales;

b) Il aide les gouvernements à se doter d'une capacité institutionnelle d'intervention pour empêcher que les situations difficiles ne se transforment en crise;

c) Il dispense une formation à la gestion des opérations d'urgence aux gouvernements et aux ONG;

d) Il dispose d'équipes d'intervention d'urgence, de stocks d'urgence et d'accords de confirmation qui lui permettent d'intervenir rapidement et efficacement sur le terrain;

e) Il s'efforce également de protéger et d'aider les personnes déplacées à l'intérieur de leur territoire dès le début de la crise.

173. Afin de mieux faire comprendre l'importance de la prévention des catastrophes, il serait utile d'élaborer une politique au niveau du système, permettant d'allouer systématiquement un pourcentage des fonds affectes aux

secours et a la remise en état à des mesures de prévention, ce qui renforcerait la coopération entre les organisations s'occupant d'activités préalables et consécutives aux catastrophes et d'en rationaliser la gestion.

174. Le Programme de formation à la gestion des catastrophes géré et financé conjointement par le DAH et le PNUD revêt également une grande importance⁸⁷. Ce programme vise à renforcer la capacité de toutes les organisations participant à la gestion des situations d'urgence, car il constitue un cadre à une formation mondiale à la gestion des catastrophes. Dans le cadre de ce programme, des manuels ont été publiés dans diverses langues et plus de 50 ateliers ont été organisés aux niveaux national et régional à l'intention de coordonnateurs résidents et de formateurs à la gestion des catastrophes.

175. Outre ces ateliers qui réunissent les services d'urgence et de planification des pays, le système des Nations Unies, des ONG et la communauté des donateurs dans le pays, ce programme s'efforce de déterminer si les connaissances acquises peuvent être transmises⁸⁸. Dans sa première phase, qui a commencé au milieu des années 90, le programme a fourni au total 250 000 dollars des Etats-Unis à un grand nombre de pays sujets à des catastrophes naturelles, afin de leur permettre d'élaborer une stratégie dans ce domaine avec l'aide de l'Organisation des Nations Unies et des représentants résidents du PNUD. Dans sa deuxième phase, qui a commencé en 1994, le programme vise à diffuser suffisamment de connaissances et à former suffisamment de personnel compétent dans le monde entier pour réduire les effets des catastrophes. Son objectif est d'être appliqué dans 100 pays d'ici à la fin du siècle coïncidant avec la fin de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles⁸⁹.

176. De même, un programme de formation relatif aux situations d'urgence complexes a été mis en place au cours d'une consultation interinstitutions consacrée à la formation aux opérations humanitaires, qui s'est tenue à Genève en juin 1995, et constitue un élément positif. Il est fondé sur le besoin d'un domaine d'activité distinct du Programme de formation à la gestion des catastrophes mais en rapport avec lui et consacré exclusivement à la formation en matière de coordination de l'aide apportée sur le terrain dans les situations d'urgence complexes. Cette activité serait appuyée par le DAH et par toutes les organisations intéressées⁹⁰. Elle supposerait le regroupement de toutes les activités de formation du DAH et une orientation précise de la formation du personnel du Département avec la participation de toutes les autres organisations du système des Nations Unies.

177. Le programme de formation relatif aux situations d'urgence complexes ferait appel uniquement aux capacités existantes dans le système, par exemple au HCR et à l'UNICEF, au PAM et à l'OMS, et serait élaboré d'une manière pragmatique, tenant compte de pratiques communes et partagées. Le PAM a, par exemple, élaboré un programme de formation aussi bien pour les activités opérationnelles que pour la gestion des situations d'urgence et a publié un Manuel des situations d'urgence en deux volumes, qui contient des directives sur les politiques, les procédures, l'évaluation et la mise en

oeuvre. Il est à souhaiter que ce programme de formation relatif aux situations d'urgence contribue à rapprocher les responsables des politiques et les agents sur le terrain en rationalisant et en clarifiant les politiques. Il pourrait aussi contribuer à former du personnel pour l'application du droit humanitaire international, des droits de l'homme et des droits des réfugiés.

B. Alerte et intervention rapides

178. La question d'un mécanisme d'alerte rapide a été examinée par un Groupe de travail interdépartemental sur l'alerte rapide. Il convient cependant d'examiner la question de savoir comment et dans quelle mesure il est possible de relier les mécanismes d'alerte rapide déjà existants dans les diverses organisations et de mieux orienter les indicateurs d'alerte rapide pour faciliter le déclenchement d'interventions efficaces⁹¹. Des avertissements nombreux ont été formulés sur la situation dans l'ancienne Yougoslavie et en Somalie, par exemple, mais il ne semble pas que ceux-ci aient entraîné une intervention rapide. L'alerte rapide est un problème vital, tout autant que l'intervention rapide. Dans ce domaine, le Département des affaires humanitaires, le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix ont récemment décidé de créer un mécanisme commun d'analyse des informations concernant l'alerte rapide et de planification des mesures préventives⁹² (Voir chap. III.A sur le projet de cadre mis au point à cet effet par les trois Départements.)

179. L'objectif de base d'un mécanisme d'alerte rapide est de fournir des informations et des analyses exactes sur l'alerte rapide afin de promouvoir des opérations efficaces en matière de prévention, de planification préalable et d'intervention. Il faut, pour ce faire : a) déterminer des indicateurs critiques permettant de déceler les situations d'urgence potentielle, et b) encourager les décideurs du système des Nations Unies et des organes directeurs à intervenir. Les situations d'urgence devraient être portées à l'attention du Comité permanent interorganisations, du Département des affaires politiques et du Secrétaire général le plus rapidement possible. Les systèmes d'alerte rapide qui ne sont pas en mesure de faciliter l'élaboration des politiques et les prises de décisions auront peu d'effet sur les possibilités d'intervention, pour lesquelles l'utilité d'une capacité d'attente dépend des prises de décisions au moment opportun.

180. En général, un contrôle efficace doit aussi prendre en considération la vulnérabilité des populations et des communautés. Plusieurs systèmes ont été mis en place en Afrique, par exemple, pour fournir les informations voulues pour aider les gouvernements, les ONG et les organisations du système des Nations Unies à répondre aux besoins de ces populations et à diminuer leur vulnérabilité. Celle-ci est généralement fonction de divers indicateurs qui permettent de déterminer comment une situation donnée évoluera et de déceler l'apparition de situations d'urgence complexes. Pour évaluer la dimension humanitaire d'une crise, il faut disposer d'informations fondamentales sur

la situation économique, sociale, politique et militaire, auxquelles s'ajoutent par la suite des informations opérationnelles concernant notamment les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur territoire, les pénuries alimentaires et les besoins sanitaires de base. Dans le cas d'afflux de réfugiés, on peut, par exemple, prévoir comment, quand et avec quelle ampleur l'information peut évoluer, pour déterminer où les déplacements pourraient se produire.

1. Le Département des affaires humanitaires

181. Le Système d'alerte rapide dans le domaine humanitaire géré par le DAH (HEWS) répond aux besoins mentionnés ci-dessus. La base de données expérimentale et relationnelle a été mise en place et financée par le Gouvernement japonais et son intérêt a été reconnu lors du Sommet d'Halifax, en juin 1995, du fait qu'il permet d'alerter les responsables politiques et, donc, de déclencher des interventions. Ce Système fait appel à des statistiques portant sur vingt-cinq ans, classées par pays, et est utilisé par le DAH, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques. Il permet de transmettre des signaux d'alerte rapide et de déterminer la gravité de situations données; il permet également d'établir des rapports hebdomadaires sur la situation dans tous les pays et des rapports de suivi qui contiennent les informations nouvelles provenant des bureaux hors siège ainsi que les informations sur les modifications des indicateurs du Système. Les profils de pays permettent d'évaluer les tendances et, par là même, de faciliter les décisions concernant la prévention des catastrophes et la planification préalable.

182. Les profils par pays ne comportent pas encore d'apports provenant du terrain ou d'ONG et sont établis essentiellement à partir de données statistiques. Le Système possède cependant des possibilités considérables et peut devenir un centre d'alerte rapide interorganisations, mais deux années et 800 000 dollars des Etats-Unis ont été consacrés à sa mise au point, et la question est de savoir s'il pourra continuer à être financé ou s'il sera laissé à l'abandon. Il faudrait éviter ce genre de situation où les Nations Unies abandonnent des projets qu'elles ont lancés si elles veulent que ses efforts visant à satisfaire les besoins des institutions en matière de secours humanitaire soient considérés comme crédibles et fiables.

183. Parmi les autres sources d'ensembles de données d'alerte rapide concernant les situations d'urgence complexes, il faut citer les consultations interorganisations sur l'alerte rapide relative aux nouveaux flux de réfugiés et de personnes déplacées, qui sont organisées toutes les quatre ou six semaines à Genève par le Comité administratif de coordination et dont la présidence est assurée par le DAH. Au cours de ces réunions sont examinées des analyses et des informations sur ces questions présentées par les principales organisations du système des Nations Unies, d'autres organisations internationales et des ONG. Après chaque consultation, un rapport sur l'alerte rapide signalant les crises imminentes et recommandant des mesures de prévention pour éviter les afflux de réfugiés prévus est

publié. Les recommandations sont ensuite présentées au Secrétaire général et aux chefs exécutifs des secrétariats pour suite à donner. Les participants ont également arrêté et adopté un ensemble d'indicateurs communs pour les déplacements forcés. Cette liste a été envoyée à divers bureaux intéressés pour qu'ils l'essaient, en vue d'élaborer une liste complète d'indicateurs auxquels se référeraient les organisations des Nations Unies, les bureaux hors siège et les ONG.

184. Parmi les instruments dont dispose le DAH en cas de catastrophe naturelle ou soudaine figure le Centre d'opérations de Genève, qui relève du Service de la gestion de l'information qui travaille en étroite coopération avec les fonctionnaires responsables des diverses régions. Ceux-ci trient les informations provenant du Geological Survey des Etats-Unis, du Service météorologique suisse, de radio amateurs et d'autres sources. Le Centre s'occupe essentiellement de la coordination des opérations de secours plutôt que d'activités d'alerte rapide. La question de l'établissement de liens directs entre ce centre et la salle d'opérations dont le PAM envisage la création - mentionnée à la section ci-après - est actuellement à l'étude. Le Centre est déjà relié avec la salle d'opérations du Département des opérations de maintien de la paix, dont le but est d'aider la surveillance des missions en cours.

2. Autres organisations et programmes du système des Nations Unies

185. Le HCR a créé des bases de données informatiques et mis en place des systèmes d'informations pour renforcer sa capacité opérationnelle dans le domaine de l'alerte rapide et de l'intervention, notamment en ce qui concerne l'enregistrement, le rapatriement et la réinsertion des réfugiés. Il analyse également la situation des pays pour ce qui est de l'ampleur et du calendrier potentiels des mouvements de personnes et classe les pays selon une échelle numérique. Ces bases de données ne sont pas reliées à celles d'autres institutions du système des Nations Unies, mais sont utilisées pour fournir des statistiques de base aux partenaires opérationnels du HCR, comme le PAM, l'OIM, le CICR ainsi qu'un certain nombre d'ONG. Le HCR considère utile la communication de données sur la logistique et la planification, mais il ne fournit pas d'information dans un cadre officiel sur le mouvement des personnes, afin de ne pas empiéter sur la vie privée. Il communique cependant sur Internet les informations qu'il juge appropriées, notamment les bases de données par pays sur les déplacements de personnes qui sont disponibles depuis décembre 1994 et qui sont mises à la disposition des institutions concernées membres des Consultations sur l'alerte rapide du CAC.

186. La FAO dispose d'un Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture qui a été mis en place en 1975 et constitue un système mondial de surveillance de la sécurité alimentaire. L'organisation a mis au point un réseau pour le rassemblement, l'évaluation, l'analyse et la diffusion d'information sur la situation alimentaire dans le monde, afin d'aider à faire connaître les situations de pénurie alimentaire

et à déclencher une intervention rapide. Sa base de données géographiques comporte des images par satellite, des statistiques sur les zones de culture, les rapports entre l'offre et la demande de produits alimentaires et d'autres informations pertinentes sur l'agriculture, qui sont utilisés pour faciliter l'analyse et l'interprétation des difficultés dues à une pénurie de produits alimentaires. En ce qui concerne l'alerte rapide, le système de la FAO collabore de manière non institutionnalisée avec toutes les institutions spécialisées intéressées du système des Nations Unies et avec plus de 60 ONG. Il est actuellement prévu de mettre une partie de cette base de données et son interface GIS sur Internet, dans le cadre de l'opération ReliefWeb (voir sect. C). Les rapports sur le système sont disponibles sur Internet.

187. L'UNESCO aide à sensibiliser le public et à planifier les interventions concernant les catastrophes naturelles ainsi qu'à créer des systèmes appropriés d'alerte et de gestion des catastrophes, comme le Centre d'information international de Hawaii sur les tsunamis. Dans les Caraïbes, l'UNESCO a patronné une étude sur le rôle des médias dans la gestion des catastrophes et l'élaboration d'un dossier d'information sur ces questions à l'intention des professionnels des médias. Un certain nombre de projets pilotes en Amérique latine permettent de mettre à l'essai une nouvelle conception interdisciplinaire des systèmes d'information sur la gestion globale des risques et des crises.

188. L'OMS envisage de mettre au point un système d'alerte rapide sur les épidémies ainsi qu'un ensemble d'indicateurs sur la santé, qui pourraient aussi être utilisés par le DAH dans son propre système d'alerte rapide. Ces évaluations ainsi que les apports d'autres institutions et bureaux participants ont été examinés lors des Consultations du CAC.

189. Des mécanismes efficaces d'alerte rapide peuvent contribuer à l'efficacité des interventions si les institutions ont conscience de l'urgence, ont été autorisées à intervenir et disposent de ressources et de réserves adéquates. Il est nécessaire que les conditions ci-après, au moins, soient remplies :

- a) Moyens financiers suffisants dans les réserves d'urgence des organisations de secours;

- b) Mécanismes souples permettant de déboursier rapidement les fonds d'urgence;

- c) Capacité de réserve, notamment dans le domaine des ressources humaines, et accès rapide aux stocks de secours à proximité des besoins, connaissance de sites possibles pour le stockage des secours et information sur les possibilités de transport et autres questions logistiques.

190. Pour qu'un service d'information d'urgence soit efficace, l'Inspecteur estime qu'il faudrait créer un réseau universel et un centre d'information. Le Système d'alerte rapide dans le domaine humanitaire est une étape positive dans ce sens et le projet devrait être poursuivi. En sa qualité de participant important, le HCR pourrait aussi contribuer à l'établissement et au renforcement de mécanismes pratiques et efficaces pour l'alerte rapide dans le domaine humanitaire. Très présent sur le terrain, le HCR est en mesure de rassembler des données d'alerte rapide et de surveiller étroitement les normes appliquées dans les divers pays dans le domaine des droits de l'homme, des droits des minorités et des nationalités. Les informations de fond sur les situations d'urgence ne consistent pas essentiellement en données quantitatives ni en statistiques récentes, mais surtout en évaluations qualitatives de la situation d'urgence accompagnées de recommandations sur les mesures à prendre. Cela signifie que les responsables des actions d'urgence devraient être considérés à la fois comme des utilisateurs et des fournisseurs d'information.

191. Les indicateurs du développement humain définis par le PNUD fournissent également une large base d'information sur la situation économique et sociale et sur l'état des services fournis par le secteur public⁹³. Le Programme envisage de renforcer et de réviser les méthodologies et les bases de données qu'il utilise actuellement pour évaluer l'environnement général d'un pays et la gamme des indicateurs de vulnérabilité qui ont une incidence sur la condition de la population.

C. Systèmes d'information

192. L'utilité de tous les systèmes internationaux d'alerte rapide dépend également de leur capacité technique à partager immédiatement l'information. Faire en sorte que l'information utile circule le mieux possible est l'un des plus grands défis que doit relever un réseau universel⁹⁴. Le succès des opérations de secours dépend tout autant des communications stratégiques entre les participants et de l'appui à la prise de décisions au plus haut niveau que de l'accès à l'information. La capacité limitée des structures actuelles à recueillir, à traiter et à analyser les informations concernant l'alerte rapide et à mettre au point des recommandations sur les mesures nécessaires constitue l'un des principaux obstacles. Une autre question préoccupante est la lenteur avec laquelle s'opère le partage rapide d'information ainsi que celle de l'incompatibilité des systèmes d'ordinateurs et de logiciels utilisés par les organisations et les bureaux participants. Ce problème est aggravé par les restrictions réglementaires sur l'utilisation des technologies et des réseaux de télécommunications.

1. Le Département des affaires humanitaires

193. Diverses mesures ont déjà été prises pour supprimer cette absence de compatibilité, notamment le Système international d'information sur la préparation aux situations d'urgence et les moyens d'information (IERRIS) qui a coûté 500 000 dollars des Etats-Unis, mais a été abandonné. Le DAH estimait que ce système faciliterait l'échange d'information concernant la prévention des catastrophes et la planification des secours ainsi que la gestion des informations en vue d'une intervention. Son objectif était notamment d'assurer la compatibilité des divers systèmes d'information et de normaliser les procédures. Cet objectif a maintenant été atteint grâce à des progrès technologiques, et le système du DAH est donc considéré maintenant comme dépassé.

194. La dernière tentative visant à créer un réseau d'information universel pour les interventions d'urgence et les interventions humanitaires est le ReliefWeb - appelé auparavant ReliefNet, un système d'échange d'information international qui prend en considération les leçons à tirer d'expériences récentes concernant les systèmes électroniques. Son objectif est de faciliter les prises de décisions des organes gouvernementaux, des organisations internationales et des ONG et de renforcer l'efficacité des projets d'assistance humanitaire grâce a) à un échange rapide de données opérationnelles entre les participants, et b) à une meilleure circulation des informations importantes entre le personnel du Siège et les opérations sur le terrain. Ces hypothèses sont fondées sur la capacité des participants sur le terrain et au Siège à assimiler rapidement des informations stratégiques provenant d'autres organisations et à renforcer l'efficacité des activités de secours, en particulier dans la phase de planification préalable et d'alerte rapide d'une situation d'urgence⁹⁵.

195. Une réunion internationale de donateurs, d'organisations du système des Nations Unies et d'ONG, organisée par le DAH à Genève en juin 1995, a montré que ce projet avait beaucoup de partisans. Un Conseil consultatif international sera mis en place pour donner des directives d'ordre général à une Equipe de gestion du projet qui doit être mise en place au sein du DAH. Ce projet est encore au stade expérimental mais, lorsqu'il sera opérationnel, ReliefWeb devrait aider les responsables à améliorer la planification des secours d'urgence et à intervenir dans n'importe quel genre de crise humanitaire et également fournir des réponses aux questions pratiques concernant notamment les produits alimentaires, l'équipement et le matériel médical qui peuvent être distribués dans un pays donné à un moment donné, ainsi que les moyens matériels nécessaires pour transporter ces fournitures sur le lieu d'une catastrophe potentielle⁹⁶.

196. En attendant la mise au point de ReliefWeb, le DAH a transformé son Réseau international d'information des Nations Unies sur les situations d'urgence (UNIENET), qui était devenu technologiquement dépassé, en système d'accès au réseau Internet : le Réseau sur les crises humanitaires ou HCWEB, qui est une version augmentée de UNIENET, avait été créé par le Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe en 1988 et utilisé par le DAH depuis 1992. Le réseau HCWEB fournit des

informations générales en ligne sur les pays, notamment des cartes et des rapports concernant les pays donateurs, les équipes de recherche et de secours, les bureaux d'aide d'urgence, les stocks d'urgence, les rapports sur les droits de l'homme, les questions concernant l'alerte rapide, les rapports sur la participation aux secours en cas de catastrophe naturelle, des résumés des besoins pour les organisations participantes et d'autres informations concernant la situation politique, militaire et économique et les catastrophes. Trois parties supplémentaires sont en cours d'élaboration, portant sur les stocks de secours en cas de catastrophe, les compétences en matière de gestion des catastrophes et les ressources militaires et de défense civile. Pratiquement toutes les organisations du système des Nations Unies s'occupant d'opérations d'urgence fournissent au DAH des informations pour le HCWEB, notamment deux organisations chefs de file pour les ONG, le CIAB et InterAction.

197. En étroite coopération avec le Département des opérations de maintien de la paix et d'autres organisations, le DAH a également créé une base de données très complète sur les opérations de déminage, notamment des informations techniques concernant les mines et les techniques de déminage, des informations sur les pays, des listes de personnel compétent, les coûts, les aspects juridiques et autres informations pertinentes.

2. Autres organisations du système des Nations Unies

198. Le HCR dispose de réseaux à très haute fréquence semblables à ceux qui sont utilisés par la police et les forces armées pour établir leurs communications sur le terrain, comme ce fut le cas à Goma, le grand camp de réfugiés du Rwanda. D'autres organisations du système des Nations Unies et d'autres organismes humanitaires ont eu accès à ces réseaux. Le HCR gère également un système de télécommunications commun par satellite (microterminal) qui doit devenir opérationnel en 1996 pour l'aide humanitaire et les secours en cas de catastrophe. Le HCR participe également à des projets comme ReliefWeb.

199. L'UNICEF envisage de mettre au point des modèles de plans et de suivi au niveau du terrain pour ses activités, tout en estimant qu'une base de données commune avec le DAH serait une solution plus facile pour l'établissement de rapport au niveau du système.

200. La FAO dispose d'un Système mondial d'information et d'alerte rapide qui reçoit des données du PAM. Celui-ci fournit des informations et participe à la mise au point finale des bulletins mensuels sur cette question. Les missions d'évaluation des récoltes et de l'approvisionnement alimentaire communes à la FAO et au PAM constituent une source d'information importante sur l'approvisionnement alimentaire et les besoins en aide alimentaire.

201. Le PAM dispose également d'un Système international d'information sur l'aide alimentaire (INTERFAIS) sur les apports d'aide alimentaire et élabore des analyses de la vulnérabilité ainsi que des données cartographiques pour

l'alerte rapide. Il dispose également d'une nouvelle salle d'opérations en cas de crise et établit un rapport télex hebdomadaire sur les urgences traitant de toutes les grandes questions d'urgence. Ce télex est diffusé par courrier électronique et téléscripneur et est relié au Réseau sur la faim et au réseau sur la crise du Rwanda du Centre international de calcul de l'ONU.

202. L'OMS dispose d'un certain nombre de systèmes d'information sur des questions spécifiques relatives à la santé et, notamment, des bases de données sur la situation sanitaire mondiale et des estimations des projections; le registre des maladies infectieuses de l'OMS; information sur le paludisme; rapports sur le sida; indicateurs concernant la santé pour tous; enfin, indicateurs sur l'alimentation et la nutrition. La plupart de ces bases de données sont disponibles sur Internet. L'OMS établit également plusieurs bases de données qu'elle transmet par l'intermédiaire du réseau World Wide Web et du serveur Gopher et qui contiennent des informations sur des questions comme les médicaments essentiels; la reproduction; la sécurité chimique; la santé de l'environnement; et l'économie de la santé.

203. On peut dire en conclusion que toutes les organisations ont reconnu l'importance de disposer de systèmes d'information qui leur facilitent le travail. Le problème est de les rassembler en un réseau central universel qui répondrait aux besoins de chaque organisation et faciliterait les prises de décisions ainsi que la planification des appels communs et la mobilisation des efforts de secours. Il faut oeuvrer pour que l'information exacte soit communiquée en temps voulu aux personnes voulues, en particulier dans les situations d'urgence, et pour surmonter l'absence de compatibilité des systèmes utilisés par les diverses organisations.

V. PROBLEMES FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

204. La solution des problèmes d'urgence complexes nécessite la mise en oeuvre de moyens si considérables que les institutions spécialisées et humanitaires du système des Nations Unies et les ONG se disputent âprement les ressources disponibles, qui sont insuffisantes. La capacité financière de toutes les organisations de secours dépend, dans une large mesure, de bailleurs de fonds volontaires et, souvent, de la situation politique ou de la position des médias.

205. Le Fonds central autorenewable d'urgence est une source importante de financement complémentaire pour les situations d'urgence et pour les organisations opérationnelles du système des Nations Unies. C'est un mécanisme financier qui a pour but de permettre aux organisations du système des Nations Unies d'apporter rapidement une réponse coordonnée aux demandes d'aide d'urgence. Il conçu pour faire des avances aux organisations et autres entités opérationnelles du système. Ces avances sont remboursées en priorité avec les contributions volontaires reçues au titre des appels communs⁹⁷.

206. L'Inspecteur est également d'avis qu'il conviendrait d'encourager les institutions à ne pas lancer d'appel individuel aux secours humanitaires si elles veulent participer aux appels communs. La procédure d'appels communs a été conçue pour promouvoir l'évaluation intégrée des besoins et une meilleure définition des priorités, ainsi que pour aider à mobiliser l'aide financière destinée aux programmes humanitaires⁹⁸. En participant davantage à cette procédure, les organisations contribueraient à améliorer la qualité des appels communs en diminuant le nombre d'appels individuels et en accroissant l'importance donnée au consensus et à l'établissement de priorités réalistes pour les situations d'urgence. Si cette condition était remplie, les bailleurs de fonds recevraient un appel unique, les moyens financiers disponibles seraient accrus et les organisations auraient peut-être moins tendance à faire appel à des programmes de financement bilatéraux. Une fois la procédure terminée, il faudrait que les organisations et leurs partenaires qui ont lancé des appels se mettent directement en rapport avec les bailleurs de fonds potentiels. Dans les cas exceptionnels où les organisations ne peuvent pas participer à la procédure d'appels communs, elles devraient systématiquement consulter le DAH.

207. Il ressort de toutes ces considérations que c'est le DAH qui est le mieux placé pour gérer ces fonds et tout devrait être fait pour le lui permettre. Elles sont fondées sur l'hypothèse que la question de savoir si les fonds seraient gérés par New York ou par Genève serait réglée par consensus, ce qui éviterait des confusions inutiles. Une telle confusion s'est produite quand la gestion des fonds d'affectation spéciale et des comptes d'urgence basés à Genève (par exemple en ce qui concernait l'Iraq et les Etats non indépendants) ont été transférés dans leur presque totalité à New York sans les ressources et l'appui nécessaires en matière de personnel.

208. Une troisième suggestion consisterait à accroître le nombre de bailleurs de fonds auxquels il est fait appel pour financer les opérations de secours des organisations des Nations Unies et à commencer à rechercher un financement provenant du secteur privé. Comme la plupart des organisations du système des Nations Unies, le DAH a été jusqu'ici financé exclusivement par le secteur public. Les sommes versées volontairement par des donateurs sont imputées sur des fonds consacrés à l'aide d'urgence, par opposition aux fonds consacrés à la remise en état, et sont versées à la condition qu'ils seront utilisés pour atteindre des objectifs fixés dans un appel commun interorganisations donné. Pour obtenir le financement du secteur privé, il faut investir des ressources importantes et utiliser des méthodes spéciales qui ne correspondent pas aux dispositions déjà établies de la procédure d'appels communs : courrier direct, manifestations conçues à cet effet, campagnes de publicité importantes et sollicitations des entreprises privées. Ces activités nécessiteraient un personnel dont le DAH ne dispose pas actuellement.

209. Il faudrait également tenir compte de la séparation entre le financement des secours et le financement du développement. Comme nous l'avons dit plus haut, il a été proposé de créer au Fonds central autorenewable d'urgence un guichet supplémentaire de 30 millions de dollars des Etats-Unis pour appuyer instantanément des activités d'organisations du système des Nations Unies visant à relever un pays ou à l'aider à réussir sa transition. En consultation avec d'autres partenaires du système des Nations Unies et le DAH, le PNUD devrait fixer les modalités de ce nouveau dispositif.

210. Du point de vue du PNUD, la question des ressources nécessaires et disponibles est au cœur de l'opposition entre les secours et le développement. Le secours d'urgence est défini maintenant comme le moyen de sauver des vies et l'assistance humanitaire consiste donc à mener des opérations visant à réaliser cet objectif fondamental. Les interventions urgentes et immédiates des organismes de secours visent donc à fournir un certain nombre de services, notamment des produits alimentaires, de l'eau, des services sanitaires, des médicaments pour prévenir les épidémies et des abris.

211. Le développement est considéré, par opposition, comme un instrument permettant de protéger et de sauver les moyens d'existence et qui doit être poursuivi même dans les crises les plus graves. Le PNUD estime que les activités de développement menées avant une crise doivent être réorientées pour tenir compte des conséquences de cette crise, pour prévenir une aggravation de la détérioration et pour renforcer les possibilités de réconciliation et de relèvement. Ces activités devraient viser à relancer et à adapter les systèmes communautaires existants pour maintenir la fourniture de services sanitaires de base, d'hygiène et autres services sociaux, afin d'accélérer le retour de familles déplacées dans leur foyer et de reprendre des activités productives. Les programmes de secours devraient donc accroître au maximum les incidences du développement en se transformant le plus rapidement possible en programmes de création d'emplois et de restauration des services sociaux. Dans toute la mesure possible, compte tenu des circonstances, toutes ces activités devraient être menées par les autorités locales, ce qui permettrait de renforcer ces autorités et d'accroître leurs responsabilités, leur transparence ainsi que la confiance de la population.

212. La section ci-après traitera, d'une manière générale, a) des ressources financières, et b) des procédures administratives qui conditionnent la capacité d'intervention du système des Nations Unies.

A. Ressources financières

213. En 1994, près de 5 milliards de dollars des Etats-Unis ont été dépensés en assistance humanitaire, dont 3 milliards de dollars pour les organes et institutions du système des Nations Unies et 2 milliards pour les ONG, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le CICR et les services de secours des principaux bailleurs de fonds.

Les opérations de maintien de la paix sont financées par un budget spécial dont le montant dépasse actuellement l'ensemble des autres dépenses du système. Le budget de l'Organisation des Nations Unies consacré à ces opérations est passé de 500 millions de dollars des Etats-Unis en 1990 à près de 4 milliards de dollars, c'est-à-dire huit fois plus en un peu plus de quatre ans⁹⁹. L'efficacité collective des organisations responsables des opérations de secours dépend des ressources dont elles disposent. Si l'un des principaux partenaires - notamment le mécanisme de coordination - ne dispose pas du financement nécessaire, la coordination de la stratégie interorganisations est, bien entendu, menacée.

214. La FAO finance ses projets d'urgence par des contributions des gouvernements, de certaines ONG, d'organisations du système des Nations Unies et de son Programme de coopération technique. Le montant total de ces opérations a été de 34,3 millions de dollars des Etats-Unis en 1994. Aucune latitude n'est possible pour l'utilisation de fonds donnés par les donateurs pour des activités précises. La FAO a reconnu la nécessité de créer un fonds d'urgence autorenouvelable pour répondre à des besoins immédiats et, notamment, pour financer des équipes chargées d'évaluer l'incidence de catastrophes sur le secteur agricole et de déterminer la nature des interventions nécessaires¹⁰⁰.

215. Actuellement, les secours d'urgence fournis par le PNUD sont financés essentiellement par les ressources spéciales du Programme, qui sont approuvées par le Conseil d'administration selon un cycle de programmation de cinq ans, pour l'atténuation des effets des catastrophes naturelles. Toute demande de financement au moyen de ces ressources doit être examinée en détail à l'échelon national, avec l'Equipe de gestion des opérations en cas de catastrophe de l'ONU. Pour le financement d'activités déterminées, les demandes d'allocations de ressources spéciales du Programme doivent être adressées au Siège du PNUD par les bureaux de pays, à l'exception des bureaux situés dans les pays classés comme particulièrement exposés aux catastrophes naturelles soudaines, où le pouvoir d'autoriser des activités d'urgence a été délégué au représentant résident du PNUD¹⁰¹.

216. Deux types de ressources spéciales du Programme permettent de répondre aux besoins immédiats d'aide humanitaire. Le premier, destiné aux opérations d'urgence, est en général doté d'un montant annuel moyen de 1 million de dollars des Etats-Unis, qui peut être alloué à raison de 50 000 dollars au maximum par pays. Ces fonds peuvent être utilisés pour coordonner les activités d'urgence, dispenser des services d'appui à la distribution de fournitures de secours et fournir directement une aide d'urgence¹⁰².

217. Le deuxième type de fonds, destiné aux réfugiés, aux personnes déplacées et aux rapatriés, est doté d'un montant annuel moyen de 1,4 million de dollars des Etats-Unis. Ces fonds ne peuvent être utilisés qu'à concurrence de 50 000 dollars par cas, pour les activités au titre de l'aide d'urgence aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire, en vue de répondre à des besoins essentiels qui ne sont pas couverts par d'autres ressources du

système des Nations Unies, ainsi que pour financer des activités axées sur l'évaluation des besoins des réfugiés et des rapatriés et l'élaboration de projets de développement. En ce qui concerne la coordination de l'assistance aux personnes déplacées, un plafond de 100 000 dollars par cas a été fixé¹⁰³.

218. Le Conseil d'administration du PNUD a récemment approuvé une révision des dispositions ci-dessus en décidant de consacrer 5 % de ses ressources de base (estimées à environ 50 millions de dollars par an) pour mieux répondre aux besoins des pays placés dans des situations particulières. Ces ressources sont consacrées essentiellement à financer les activités des bureaux par pays concernant un développement préventif et curatif. Le PNUD reconnaît que ces activités doivent souvent être menées dans des situations d'urgence et de secours complexes, souvent pour protéger des facteurs de développement au cours d'opérations de secours d'urgence et mettre en place les fondements d'une reconstruction et d'un développement futurs. Ces ressources financeront un certain nombre d'autres activités et, notamment, celles qui sont menées au titre des ressources spéciales du Programme mentionnées ci-dessus. Le PNUD élabore actuellement des directives pour l'affectation de ces ressources. Le Conseil d'administration a également approuvé l'affectation de 1,7 % des ressources de base (soit environ 20 millions de dollars par an) pour financer les activités du coordonnateur résident/de la coordination des secours. Ce dispositif facilitera la tâche du coordonnateur résident en renforçant la collaboration interorganisations au cours de toutes les phases d'une situation d'urgence.

219. Au HCR, les programmes d'assistance sont financés essentiellement au moyen de contributions volontaires provenant des gouvernements, d'organisations intergouvernementales, d'organisations non gouvernementales et de personnes privées. Les dépenses administratives sont financées en partie au moyen du budget ordinaire de l'organisation des Nations Unies. Les arrangements budgétaires du HCR sont généralement souples et ne sont pas limités à des régions ou à des produits donnés, et leur montant s'est accru au cours des dernières années.

220. Le HCR a trois moyens de mobiliser des fonds pour des activités à caractère humanitaire. Les ressources du Fonds d'urgence s'élèvent actuellement à 25 millions de dollars des Etats-Unis, dont un montant maximum de 8 millions peut être alloué chaque année pour répondre à une situation d'urgence particulière. Si ce Fonds est épuisé, le HCR peut prélever provisoirement jusqu'à 8 millions de dollars sur son Fonds de roulement et de garantie, qui est doté de 50 millions de dollars. La Réserve du programme, actuellement fixée à 10 % des ressources consacrées chaque année aux différents programmes, peut être également utilisée pour répondre aux besoins créés par l'arrivée de nouveaux réfugiés. Enfin, le HCR peut utiliser une allocation générale, dont le montant s'élève actuellement à 20 millions de dollars, pour appuyer ou lancer, dans la mesure du possible, des opérations de rapatriement librement consenti¹⁰⁴.

221. L'UNICEF dépense près de 1 milliard de dollars des Etats-Unis au total chaque année. Plus des deux tiers de ses ressources proviennent de contributions volontaires des gouvernements et du secteur privé. Le reste est obtenu au moyen de la procédure d'appels communs interorganisations et d'avances du Fonds central autorenouvelable d'urgence - pour disposer des liquidités nécessaires avant la procédure d'appels communs interorganisations. De toutes les organisations du système des Nations Unies, c'est l'UNICEF qui a obtenu les avances les plus importantes du Fonds. (Au mois d'octobre 1994, l'UNICEF avait obtenu 40 % des 103,4 millions de dollars avancés par le Fonds.) Il utilise ses comités nationaux en vue d'obtenir rapidement des fonds pour l'assistance humanitaire et dispose d'un fonds de programmation pour les secours d'urgence utilisé lorsqu'il n'y a pas d'appel commun interorganisations.

222. L'UNRWA adapte son assistance d'urgence à chaque situation et fait notamment appel au Fonds pour les mesures extraordinaires en faveur du Liban et des territoires occupés. Les activités de l'UNRWA sont financées par des contributions volontaires et par ses propres activités de mobilisation de fonds. Il y a chaque année une conférence d'annonces de contributions à l'UNRWA au Siège des Nations Unies, à New York, pour laquelle les invitations sont envoyées par le Secrétaire général.

223. Le PAM finance essentiellement ses opérations de secours au moyen de contributions volontaires et de la Réserve alimentaire internationale d'urgence dont l'objectif est de rassembler chaque année 500 000 tonnes de vivres. Lorsque ces ressources sont épuisées, le PAM peut faire appel à deux postes de son budget ordinaire. L'un concerne les opérations de secours aux réfugiés et aux personnes déplacées de force. L'autre est le Compte d'intervention immédiate, qui permet de financer des interventions rapides, notamment pour réparer des routes ou mettre en place des ponts aériens. Ce compte est alimenté en grande partie par des contributions concernant des situations d'urgence spécifique¹⁰⁵. Les annonces de contributions à la Réserve alimentaire internationale d'urgence ont cependant été faibles en 1994. Le Compte d'intervention immédiate n'a pas non plus été financé comme il l'aurait dû et son fonctionnement s'en est ressenti.

224. L'OMS dispose d'un Fonds autorenouvelable d'urgence d'un montant de 900 000 dollars pour chaque exercice biennal. Ces ressources à destination non spécifiée servent à faire face immédiatement aux situations d'urgence. Le Fonds est alimenté par une dotation de 500 000 dollars, le reste des ressources (400 000 dollars) devant être reconstitué. L'OMS doit compter sur les ressources mobilisées dans le cadre d'appels communs ou les montants limités disponibles par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux pour faire face aux besoins créés par les situations d'urgence¹⁰⁶.

225. Le financement des activités visant à atténuer les effets des catastrophes souffre également de restrictions et de lacunes fondamentales. Les contributions volontaires aux fonds d'urgence sont souvent affectées à des situations d'urgence précise et ne concernent par exemple pas la

planification et les projets avant les situations d'urgence. Le budget du DAH n'a pas de chapitre concernant les activités précédant les catastrophes. Son budget ordinaire annuel d'un montant de 600 000 dollars est destiné à l'assistance d'urgence immédiate.

226. Le PNUD est une source de financement pour les activités du DAH visant à atténuer les effets des catastrophes au niveau des pays, même si le mécanisme utilisé par le PNUD pour fournir ce financement ne satisfait pas totalement le Département. Le DAH n'a pas été classé par le PNUD parmi ses agents d'exécution, et les arrangements ont été faits jusqu'ici par l'intermédiaire du Département des services d'appui et de gestion pour le développement de l'Organisation des Nations Unies. Il semble donc nécessaire de mettre en place un accord opérationnel bien défini entre le PNUD, le Département des services d'appui et de gestion pour le développement et le DAH.

227. Un système de consultation plus systématique des bailleurs de fonds pour les programmes et les activités visant à atténuer les effets des catastrophes accroîtrait les moyens financiers disponibles pour les projets et améliorerait la capacité du DAH dans ce domaine. Une possibilité consisterait à organiser une consultation bi-annuelle des bailleurs de fonds couplée à une table ronde sur l'atténuation des effets des catastrophes avec d'autres organisations du système des Nations Unies. Une autre manière de mobiliser davantage de fonds serait de maintenir un contact étroit avec les opérations sur le terrain du DAH et de diffuser les informations pertinentes aux bailleurs de fonds

228. A l'heure actuelle, le Secrétariat de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles n'est pas financé au moyen du budget ordinaire du DAH, mais par la contribution de bailleurs de fonds extérieurs et de personnel détaché d'autres organisations du système des Nations Unies. Certaines de ces contributions sont faites au DAH, alors que d'autres vont directement aux pays intéressés ou prennent la forme d'accords de partage des coûts avec d'autres donateurs. Ce fait démontre, entre autres choses, le faible degré de priorité accordé par la communauté internationale à l'atténuation des effets des catastrophes par rapport aux autres activités. Le Secrétariat est engagé dans un cercle vicieux : financement insuffisant - déficience de la capacité d'intervention - faiblesse des résultats - financement insuffisant.

B. Procédures administratives

229. La capacité du DAH à intervenir rapidement et efficacement dans des cas d'urgence est un sujet de préoccupation pour les Etats Membres. En dépit de la meilleure volonté manifestée par le personnel impliqué dans ces activités, les règles et procédures actuelles causent des délais excessifs dans l'utilisation des ressources du DAH sur le terrain pour lui permettre de jouer efficacement et en temps voulu son rôle de coordination des activités humanitaires.

230. Il conviendrait de réviser les règles de gestion financière et les règlements financiers et administratifs de l'organisation des Nations Unies pour lui permettre de faire mieux face aux situations d'urgence. Il conviendrait notamment de modifier les domaines qui concernent la totalité des activités du DAH : dotation en personnel; recrutement; arrangements contractuels; mise en place rapide; refus d'un appui au programme en cas de prêts non remboursables; achat d'équipement pour les activités de coordination sur le terrain; enfin, fourniture d'aide et de matériel, notamment gestion de l'entrepôt de Pise, affrètement d'avions pour la distribution des secours et réception et transfert de fonds.

231. Stocks de secours. Les arrangements administratifs actuels ne sont pas adaptés aux situations d'urgence. L'entrepôt de Pise, géré par le DAH, devrait être prêt en cas d'urgence à envoyer des secours matériels dans des délais très brefs et à rassembler les envois provenant de diverses origines et de divers donateurs en vue de leur envoi vers des destinations précises. De nombreuses vies dépendent de la rapidité des transports et des livraisons, ce qui signifie que des moyens de transport adaptés sont nécessaires et que les fonds à cet effet doivent être mobilisés pour chaque opération. Du fait de l'urgence des interventions, 90 % des opérations faites au départ de Pise sont effectuées par avion.

232. Pour toutes les questions opérationnelles liées à Pise, essentiellement l'achat de matériel de secours pour la constitution des stocks et les arrangements en vue du transport par route/mer/air, le DAH doit s'adresser à la Section des achats, des transports et des services intérieurs de l'office des Nations Unies à Genève. Ce processus est totalement inadapté. Le DAH ne sera pas en mesure de maintenir sa coopération avec les autres organes et institutions du système des Nations Unies par l'entremise de son entrepôt de Pise s'il n'est pas en mesure d'offrir un service de première qualité. Ce facteur jette également une ombre sur les relations du DAH avec le principal bailleur de fonds de l'entrepôt de Pise, le Gouvernement italien, ce qui pourrait mettre en danger les contributions ultérieures et compromettre l'avenir de cet entrepôt¹⁰⁷.

233. Le DAH a également gère un projet de stock de secours au Mozambique pour la distribution d'articles autres que des produits alimentaires pour les catastrophes naturelles ou pour les victimes de guerre civile depuis 1987. Le budget annuel du projet a été d'environ 2 millions de dollars, dont

l'essentiel a servi à l'achat de secours autres que les vivres, notamment des couvertures, des articles de cuisine et des vêtements.

234. Depuis 1992, du fait que les contrôleurs internes ont insisté pour que le DAH adopte les règlements financiers et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, une période d'attente d'au moins six mois peut être nécessaire pour obtenir les autorisations nécessaires. Il y a également des cas où l'entrepôt de secours était vide et où le DAH n'a pas été en mesure d'atteindre ses objectifs.

235. Aux termes de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, l'organisation des Nations Unies devrait établir des règles et procédures spéciales pour les cas d'urgence afin que toutes les organisations puissent décaisser rapidement les fonds d'urgence, acheter les fournitures et le matériel nécessaires et recruter le personnel indispensable. Dans ses résolutions 37/144, 39/207 et 45/221, l'Assemblée générale avait déjà prié l'Organisation des Nations Unies de modifier les procédures d'achat, mais cette disposition n'a pas encore été appliquée.

236. Contributions des donateurs. Du fait des difficultés posées par la procédure en ce qui concerne l'achat de matériel de secours, le DAH ne peut pas accepter toutes les contributions des donateurs et autres bailleurs de fonds volontaires. La contribution que l'Union européenne aurait pu apporter à la constitution du Projet de stock du DAH au Mozambique constitue un exemple de ce problème. Cette offre a été refusée simplement parce que les règles et règlements de l'Union européenne et de l'organisation des Nations Unies n'étaient pas compatibles¹⁰⁸. L'Union européenne a également manifesté l'intention de financer le Projet du DAH pour l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile avec une contribution de 500 000 écus correspondant à peu près la moitié du projet de budget pour 1995. Alors que l'accord de janvier 1995 avec les Communautés européennes prévoyait certaines formes d'accès au vérificateur et d'information financière, il convient de souligner que l'assistance humanitaire de l'organisation des Nations Unies ne peut pas se permettre d'appliquer ce genre de rigidité financière pour des budgets aussi importants.

237. Certains donateurs exigent également la signature d'accords spécifiques concernant leur contribution à des situations d'urgence. Dans ce cas, le Service des secours et de la coordination du DAH à Genève doit attendre plus d'un mois avant d'obtenir l'autorisation du Bureau du conseiller juridique hors classe de l'ONUG. Dans la plupart des cas, il doit ensuite attendre l'autorisation du Bureau des affaires juridiques de New York. Le Bureau de Genève du DAH n'a pratiquement aucune autorité dans ce domaine.

238. Il a été suggéré que les règles et règlements de l'organisation des Nations Unies a) permettent au DAH de s'adapter aux procédures appliquées par les donateurs comme l'Union européenne, et b) donnent plus de pouvoir en matière de signature aux fonctionnaires du Département.

239. Mobilisation des Equipes d'évaluation et de coordination en matière de catastrophe et des ressources militaires et de la protection. civile (RMPC). Les membres des équipes d'évaluation et de coordination doivent être en mesure de se rendre en quelques heures vers un pays touché par une catastrophe, accompagnés d'un expert en communications et/ou d'un matériel mobile de télécommunications par satellite. Les dépenses dans le pays de ces équipes peuvent être financées par un fonds spécial pour missions, composé entièrement de contributions volontaires. Les frais de voyage et les frais pour indemnités journalières des membres de ces missions d'évaluation et de coordination fournis par les gouvernements sont avancés par le DAH au moyen de ce fonds pour les missions, qui est ensuite reconstitué par les gouvernements intéressés. Lorsqu'ils sont en mission, les membres de ces équipes ont le statut des experts de l'organisation des Nations Unies en mission.

240. Les membres des RMPC sont choisis et détachés très rapidement. Des procédures rapides et efficaces sont nécessaires pour leur permettre d'agir dans le cadre de l'organisation des Nations Unies, conformément aux dispositions des Directives d'Oslo¹⁰⁹. Il est également indispensable d'avoir des procédures administratives rapides pour établir des contrats collectifs aux équipes nationales utilisées dans des opérations d'urgence. Pour accélérer ce processus, il faudrait, par exemple, accepter les procédures proposées par le bailleur de fonds plutôt que celles de l'Organisation des Nations Unies et appliquer de manière plus souple les règlements financiers et les règles de gestion financière ainsi que le règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies.

241. Il y a également des délais et des difficultés pour obtenir la permission de retirer des fonds, en particulier en dehors des heures de travail et dans les régions où les chèques de voyage n'ont pas cours. Il y a des problèmes analogues pour obtenir les certificats médicaux, en particulier en ce qui concerne les médicaments et le matériel de prévention du paludisme pour les missions de secours, si leur départ a lieu en dehors des heures de travail.

242. Les consultants qui font partie des équipes d'évaluation et de coordination en matière de catastrophes sont recrutés en fonction des besoins. Jusqu'ici, le DAH a dû établir un contrat pour chacun d'eux, pour chaque mission. Les demandes de la Division du personnel de l'ONUG tendant à établir des contrats d'un an ont été vaines. La sécurité et l'assurance maladie des membres de ces équipes posent également des problèmes. Il leur est impossible de se faire assurer contre toutes les causes de décès et n'ont pas toujours été informés des risques liés aux missions dans des zones dangereuses. Pour améliorer cette situation, il faudrait notamment : accélérer les procédures d'établissement de contrats; accroître la durée de ces contrats; permettre aux membres des équipes d'obtenir des assurances médicales complètes; rendre obligatoire une formation minimale pour tous les membres des équipes de réserve et leur fournir tout le matériel de protection et tous les systèmes actifs et passifs de défense.

VI. LEÇONS A TIRER

243. Chaque programme et organisation du système des Nations Unies devrait institutionnaliser le processus d'analyse des leçons à tirer. Pour mettre en place ces procédures, il faudrait organiser des programmes de formation communs à l'ensemble du système, mettre en place des mécanismes de collaboration interorganisations, élaborer des procédures d'urgence et publier des documents explicatifs, de façon que les autres organisations puissent en bénéficier pleinement. L'institutionnalisation d'un tel processus constitue un élément très important qui fait particulièrement défaut, à l'heure actuelle, pour les opérations d'urgence complexes de grande échelle. Pour tirer les leçons nécessaires de l'expérience, il conviendrait notamment :

a) Que le Comité de coordination national de l'Equipe de gestion des catastrophes établisse un bref résumé des leçons à tirer à la fin de chaque opération d'urgence, et une fois par an pour les opérations de longue durée.

b) Que le Groupe d'appui interorganisations travaillant sous la direction du Groupe de travail du Comité permanent interorganisations élabore des résumés analogues, au niveau international, et les ajoute aux leçons à tirer au niveau des pays.

c) Que le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations analyse ces leçons à tirer deux fois par an, convienne d'une suite à donner et fasse des recommandations à cet effet au Comité permanent. Les leçons à tirer d'opérations de grande ampleur devraient pouvoir être examinées à tout moment.

d) Que les principales leçons à tirer et mesures prises soient mentionnées dans le rapport annuel du Secrétaire général adjoint du DAH au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale.

244. Dans la section ci-après, nous examinerons les cadres opérationnels qui ont déjà fait la preuve de leur efficacité ainsi que la question du "continuum secours développement, question qui est souvent oubliée. Les capacités des organisations sont bien connues, mais il convient néanmoins de les citer comme critères nécessaires et comme exemples à inclure dans chaque cadre opérationnel.

A. Cadres opérationnels efficaces

245. Pour documenter le processus visant à tirer des leçons et en partager le bénéfice, il faudrait élaborer des cadres efficaces pour les opérations de secours afin d'améliorer la gestion et la planification préalable des opérations de secours en cas d'urgence, en particulier sur le terrain. Les directives et les* exemples donnés ci-après concernant des cadres et des processus ayant fait la preuve de leur efficacité de planification devraient

et pourraient être utilisés dans pratiquement tous les types de secours et d'assistance d'urgence.

246. Rwanda. L'afflux massif de plus de 2 millions de réfugiés du Rwanda dans quatre pays voisins pendant une période de trois mois, en 1994, a posé des problèmes sans précédent, en particulier pour le HCR. La totalité du personnel, des stocks d'urgence et des ressources financières disponibles au Fonds d'urgence du HCR, au Fonds central autorenewable d'urgence, ainsi que les premières contributions des donateurs n'était pas suffisante pour parer à des crises graves, en particulier dans le district de Ngara en Tanzanie et dans la région de Goma. Comme l'a souligné l'étude du DAH sur le Rwanda, cette opération est cependant considérée, au moins dans sa phase initiale, comme largement couronnée de succès, en dépit des circonstances particulièrement difficiles et des ressources limitées disponibles. Parmi les aspects positifs, on peut citer :

a) L'établissement d'un plan et d'un cadre stratégique général pour faciliter le travail des organisations de secours.

b) La mise en place d'un Centre d'opération intégré qui constitue un élément clef de la planification et de la mise en oeuvre d'un programme nouveau récemment lancé à l'intention des personnes déplacées à l'intérieur de leur territoire.

c) L'envoi rapide d'une équipe humanitaire dirigée par le DAH sur le terrain en vue de créer le Bureau des Nations Unies pour les secours d'urgence au Rwanda, qui est devenu le centre de coordination de tous les efforts humanitaires au Rwanda.

d) La mise en oeuvre d'une coordination des opérations avec les Départements des opérations de maintien de la paix et des affaires politiques du Siège, ainsi que l'Equipe de travail du Rwanda afin d'assurer la coordination générale des activités du système des Nations Unies.

e) La distribution d'une aide matérielle aux agriculteurs locaux au cours de la phase d'urgence, afin de maintenir la capacité nationale de production de vivres et de répondre aux besoins les plus urgents des réfugiés et des populations déplacées.

f) La publication régulière de rapports sur la situation, notamment humanitaire, à l'intention du siège des organisations participantes et de la communauté internationale.

247. Ngara (Tanzanie). Les sociétés de la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont donné les raisons suivantes au succès de l'opération menée à Ngara ;

a) La région était dotée d'une solide présence opérationnelle avant la catastrophe, ce qui a facilité l'accès aux équipements et au matériel logistique et d'appui.

b) De nombreuses personnes expérimentées se trouvaient dans la région pour lancer l'opération.

c) Un système de télécommunications a été rapidement mis en place.

d) Une délégation régionale a fourni son concours en matière d'achats et de transport. Le groupe d'appui opérationnel disposait d'un avion pour acheminer le personnel et de petites quantités de fournitures essentielles.

e) Des responsables de l'information se trouvaient sur place pour veiller à la qualité des reportages réalisés par les médias et faire parvenir rapidement des rapports au Siège et aux donateurs.

f) L'administrateur chargé de ce secteur géographique au secrétariat de Genève a bénéficié de renforts pour veiller à l'efficacité du commandement, de l'encadrement et des communications.

g) Les départements compétents ont énergiquement secondé les intervenants sur le terrain et au Siège en fournissant l'appui technique nécessaire.

h) Des sociétés nationales expérimentées ont fait preuve d'un esprit de coopération en fournissant les services spécialisés, les approvisionnements et le personnel demandés.

i) Les donateurs ont résolument apporté leur concours, et des moyens financiers ont été rapidement dégagés¹¹⁰.

248. Mozambique. Un rapport d'évaluation hollandais a jugé très positive l'intervention du HCR au Mozambique, du fait de sa qualité et de sa rapidité. Il a prié instamment le HCR d'élaborer à l'intention des bailleurs de fonds un système d'information financière efficace et de faire en sorte que le personnel local du HCR partage l'expérience acquise avec la communauté internationale d'aide au développement. Il a également recommandé que le HCR examine ses expériences couronnées de succès, en particulier en ce qui concerne les projets à impact rapide, et publie les résultats de cette analyse dans des manuels à l'intention de la communauté internationale en vue d'interventions locales. Selon ce rapport d'évaluation hollandais, le succès de l'opération du HCR s'expliquait de la manière suivante :

a) Le HCR a appliqué un programme indépendant établi par le Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire au Mozambique et pour appuyer le NAR (Nucleo de Apoio aos Refugiados ou Conseil d'appui aux réfugiés). Le HCR a assuré une coordination efficace avec d'autres organisations multilatérales, particulièrement la Banque mondiale, le PAM et

le PNUD. Il s'est également chargé du rapatriement volontaire des réfugiés, de leur réinstallation et de leur réinsertion, ce qui impliquait le transport à partir du pays d'asile et la coordination des opérations de remise en état des secteurs d'origine des réfugiés, notamment la construction d'écoles primaires.

b) Pour le rapatriement volontaire, le HCR a établi des accords tripartites avec le Gouvernement du Mozambique et l'Etat ayant offert l'asile. En ce qui concerne la remise en état, le HCR a passé des accords tripartites avec le NAR représentant le Gouvernement du Mozambique et le partenaire pour la mise en oeuvre (une ONG ou le ministère intéressé).

c) Des accords quadripartites entre le HCR, le PAM, le Gouvernement du Mozambique et des ONG ont permis d'assurer la distribution de vivres d'urgence aux rapatriés. La planification de la remise en état du Mozambique a également nécessité l'approbation du Conseil de planification provincial. La mise en place de capacité en matière de logistique, de transport et de planification matérielle ainsi que la capacité d'action des partenaires du HCR étaient des conditions nécessaires à la réinstallation. Le HCR a également eu la charge de négocier les conditions de création d'établissements permanents.

d) Les mouvements de réfugiés ont été organisés en phases successives et ont été accompagnés, avant le départ, d'une campagne d'information sur la nécessité de se faire inscrire ainsi que sur le danger causé par les mines. Le passage de la phase de secours à celle de remise en état a été accéléré par des projets à impact rapide et des programmes spécifiques concernant la distribution de secours alimentaires, les transports, les moyens de survie non alimentaires, les semences et les outils, ainsi que l'alimentation en eau et les systèmes d'hygiène et la protection matérielle de groupes de population contre le danger des mines.

e) En septembre 1994, le HCR avait rapatrié 87 % des réfugiés faisant partie de son programme. Au cours de la phase de remise en état, 96 cliniques, 287 écoles, 77 puits et 196 forages ainsi que plus de 1 600 km de routes avaient été remis en état ou construits. En outre, le HCR avait distribué 177 000 trousseaux d'outillage et 186 000 sacs de semences pour aider l'agriculture et plus de 500 projets à impact rapide étaient en cours de réalisation¹¹¹.

249. Une analyse SWOT (force, faiblesse, opportunité et menace) a été faite par l'équipe d'évaluation hollandaise qui a examiné l'opération de secours au Mozambique en vue de déterminer des cadres d'opération ayant fait leurs preuves. Les forces et les faiblesses concernent essentiellement des facteurs internes, et les opportunités et les menaces des facteurs externes.

B. Continuum secours-développement et capacités des organisations

250. Pour répondre au défi posé par le relèvement, il faut prendre un certain nombre de mesures en vue de stabiliser l'environnement social, économique et politique. Il faut notamment faciliter la création de structures

administratives opérationnelles, aux niveaux local, communautaire et national; encourager la production locale et réduire la dépendance à l'égard des secours alimentaires d'urgence; réanimer le secteur non structuré et relancer l'activité productive et les créations d'entreprises; encourager des actions indépendantes et réduire la demande de postes de fonctionnaire; remettre en état les systèmes d'alimentation en eau, ainsi que les systèmes sanitaires et d'hygiène; réduire les vulnérabilités et renforcer les capacités à faire face; aider les efforts déployés par la communauté pour relancer les programmes d'enseignement de base; enfin, fournir des emplois productifs aux jeunes.

251. Toutes ces mesures sont nécessaires pour permettre la réinstallation de familles déracinées et la réintégration des combattants. La fourniture d'une assistance d'urgence doit, le plus tôt possible, tenir compte de la nécessité de renforcer la capacité des communautés locales, et mener les actions nécessaires de façon à reconstituer la capacité administrative et l'autosuffisance par le biais de la participation, de l'ouverture et de la transparence.

252. Afin de faciliter les efforts de relèvement, au moment de l'apparition d'"autorités de transition", le PNUD encouragerait l'organisation, au moment le plus favorable, d'une consultation bien préparée entre, d'une part, les autorités de transition et l'ensemble des mouvements civiques, politiques et autres et, d'autre part, les partenaires internationaux, c'est-à-dire les donateurs bilatéraux et multilatéraux, les organisations régionales, les organisations du système des Nations Unies et les représentants des organisations de secours et de développement.

253. Cette consultation devrait permettre d'examiner deux documents concernant, l'un, un cadre national pour le relèvement et, l'autre, un cadre pour l'appui international à ces activités. Le cadre national devrait énumérer les ressources humaines, matérielles et autres nécessaires au pays pour se relever. Le cadre international devrait comporter une évaluation et une analyse des besoins en vue de la reprise des activités du secteur structuré et du secteur non structuré de l'économie. Cette consultation devrait permettre d'évaluer le rôle joué par les pouvoirs publics, les ministères clefs et les sociétés nationales et de déterminer le plafond des ressources extérieures qui pourraient être engagées pour appuyer ces efforts de relèvement et préciser les conditions qui s'appliqueraient à l'utilisation de ces ressources. La combinaison de ces deux cadres dans une stratégie de remise en état et de redressement permettrait de protéger les gains humanitaires et d'appliquer un programme de redressement fondé sur la transparence, la responsabilité et la durée. Le PNUD estime que cette consultation devrait permettre de déboucher sur un accord stratégique ferme pour l'avenir.

254. Le HCR estime que l'assistance humanitaire devrait, chaque fois que cela est possible, encourager la reprise rapide d'activités de développement fondées sur les communautés en vue de permettre aux populations concernées de participer au redressement social et économique. Le simple fait que le

HCR réintègre les rapatriés dans leur pays d'origine mène l'assistance humanitaire très près des programmes de développement et facilite le partenariat avec des acteurs du développement comme le PNUD, les donateurs bilatéraux et, dans certains cas, la Banque mondiale. Il faut que l'assistance humanitaire facilite la reprise du développement dans les régions où vivent les populations touchées et que les activités de développement soient axées sur les préoccupations et les aspirations de ces populations.

255. Sur le plan opérationnel, le HCR vise à satisfaire les besoins humanitaires des communautés essentiellement au moyen de projets locaux à impact rapide visant à faciliter la réconciliation des groupes sociaux après les conflits et de transformer l'action humanitaire en action pour le développement. Pour ce faire, le HCR dispose d'un cadre de politiques et de méthodologie qui relève de son secrétariat et qui est chargé des liens opérationnels avec le PNUD et les autres organes des Nations Unies ainsi qu'avec les autres partenaires bilatéraux. Le HCR considère qu'il a un avantage comparatif dans le domaine de la protection des réfugiés et de l'assistance dans ce domaine, de sa présence sur le terrain et de l'expérience qu'il a acquise dans les opérations d'assistance de grande ampleur.

256. La FAO estime être la mieux placée pour l'alerte rapide concernant les pénuries alimentaires, l'évaluation des besoins en matière de secours alimentaire et agricole et de remise en état des moyens de production ainsi que pour l'apport de secours agricole et la réalisation de programmes de relèvement dans les pays touchés.

257. L'UNICEF s'occupe à la fois de programmes de secours et de programmes de développement. Dans un programme normal de développement, les besoins sont évalués et les stratégies pour satisfaire ces besoins sont réalisées à court terme et à long terme pendant la phase de développement du continuum. Dans les situations d'urgence, l'UNICEF s'occupe aussi de l'alerte rapide et des moyens d'atténuer, voire d'empêcher, les effets néfastes des situations d'urgence. Lorsque des situations d'urgence se présentent, les ressources pour le programme du pays sont utilisées pour les besoins immédiats en secours et des fonds supplémentaires sont recherchés, le cas échéant. Le programme par pays de l'UNICEF est réaxé sur le développement une fois que le pays touché entre dans sa phase de redressement.

258. La contribution la plus utile de l'UNICEF sur le terrain est sa présence à long terme et sa connaissance du pays, aussi bien dans le contexte d'une situation d'urgence que dans celui du développement et, en particulier, des besoins vitaux des enfants. Le Fonds a également une longue expérience de relations avec les fonctionnaires des gouvernements hôtes, les responsables des communautés et les ONG locales et internationales. C'est dans le domaine de l'achat à l'étranger ou dans le pays des apports d'urgence nécessaires et de leur transport, de la formation d'homologues en vue de mettre en place une capacité nationale et communautaire et de la défense des droits des

enfants qu'il donne toute sa mesure. Le Fonds dispose à Copenhague d'un entrepôt mondial dans lequel se trouve l'un des stocks les plus importants de secours et d'autres fournitures d'urgence du monde, et peut les expédier rapidement par air ou par moyens de transport de surface.

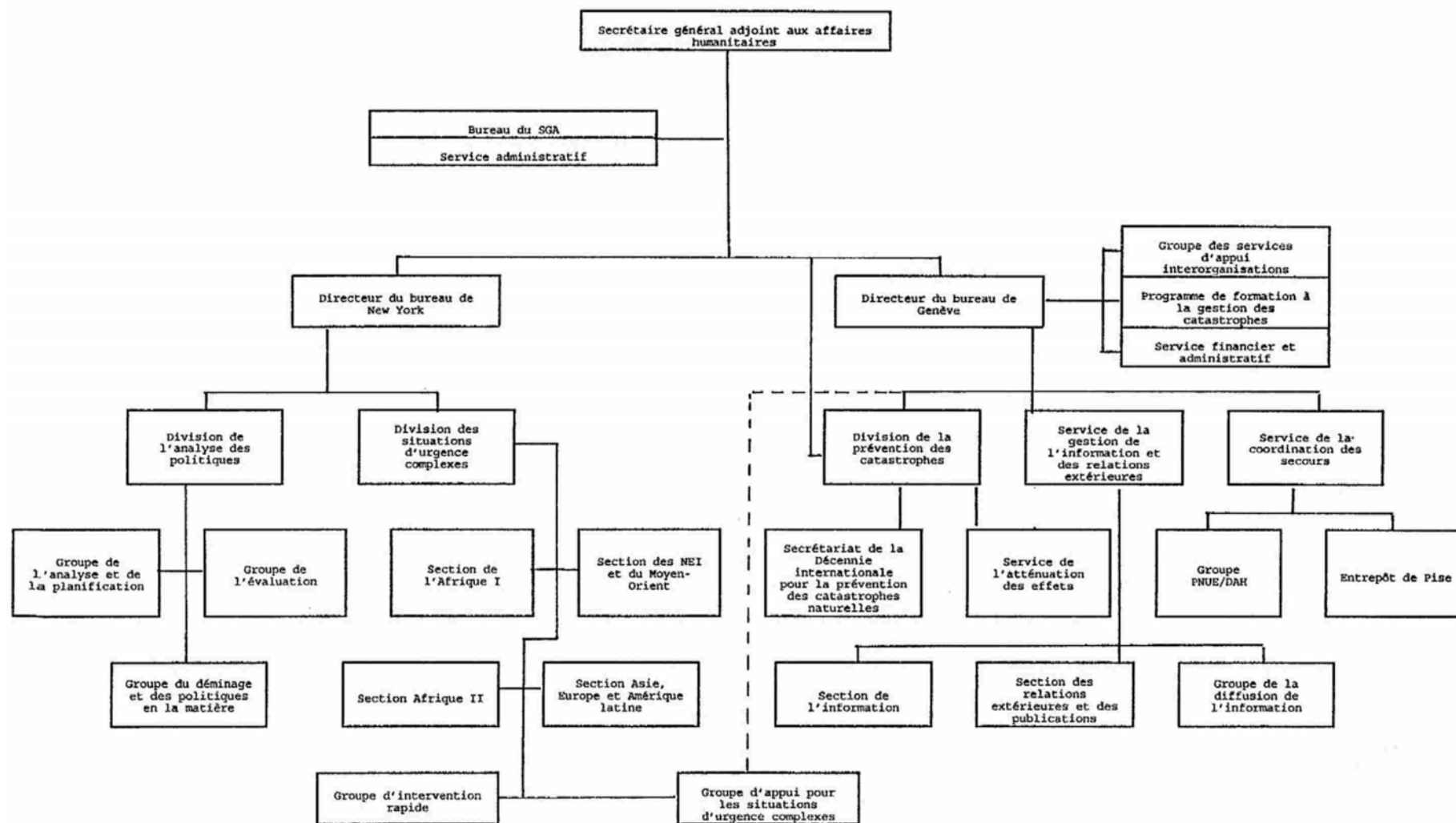
259. Le PAM estime que sa compétence va de la phase de secours d'urgence à la phase de développement. Il accorde une attention particulière à l'utilisation des programmes d'alimentation contre du travail" et d'alimentation des groupes vulnérables au tout début des interventions d'urgence. La planification de ses opérations de secours, notamment dans la phase qui suit les guerres civiles, tient de plus en plus compte des nécessités du développement et les activités de secours sont de plus en plus étroitement liées aux projets de développement.

260. Les programmes ordinaires de l'UNRWA visent à satisfaire les besoins des réfugiés en ce qui concerne les services essentiels en matière d'enseignement, de santé, de secours et de services sociaux que l'Office fournit aux gouvernements. Combinés avec ses programmes ordinaires, les programmes de développement et les autres initiatives spéciales de l'UNRWA contribuent à favoriser la stabilité sociale et à préparer les populations réfugiées à la période où l'assistance internationale ne sera plus nécessaire. Quatre générations de réfugiés palestiniens ont reçu un enseignement élémentaire et préparatoire, une formation professionnelle, ainsi que des soins médicaux et une assistance de secours. L'infrastructure et les services de l'UNRWA dans le domaine de l'enseignement élémentaire et préparatoire, de la formation professionnelle, des soins de santé primaire et de services sociaux peuvent être considérés comme relevant du développement. L'UNRWA a également des programmes de création de revenus et d'emplois ainsi que des programmes d'atténuation de la pauvreté.

261. Pour terminer, on peut dire que la capacité de réserve et de planification du système des Nations Unies en ce qui concerne la fourniture d'une assistance humanitaire, en général, dépend de nombreux facteurs qui ne sont ni unilatéraux, ni uniformes. Le problème est ici pour le DAH de déterminer les atouts et les capacités de réserve de toutes les organisations opérationnelles et de les aider à se servir de leur expérience pour des activités adaptées au passage de la phase du secours à celle du relèvement. Toutes les grandes organisations opérationnelles sur le terrain ont acquis suffisamment d'expérience pour s'acquitter de la plupart des fonctions de secours. Une coordination efficace doit viser à éviter les gaspillages de moyens financiers et les doubles emplois. Une telle coordination doit permettre de fournir les services d'appui rapide nécessaires pour combler les lacunes et permettre à tous les partenaires de travailler dans l'harmonie la plus parfaite.

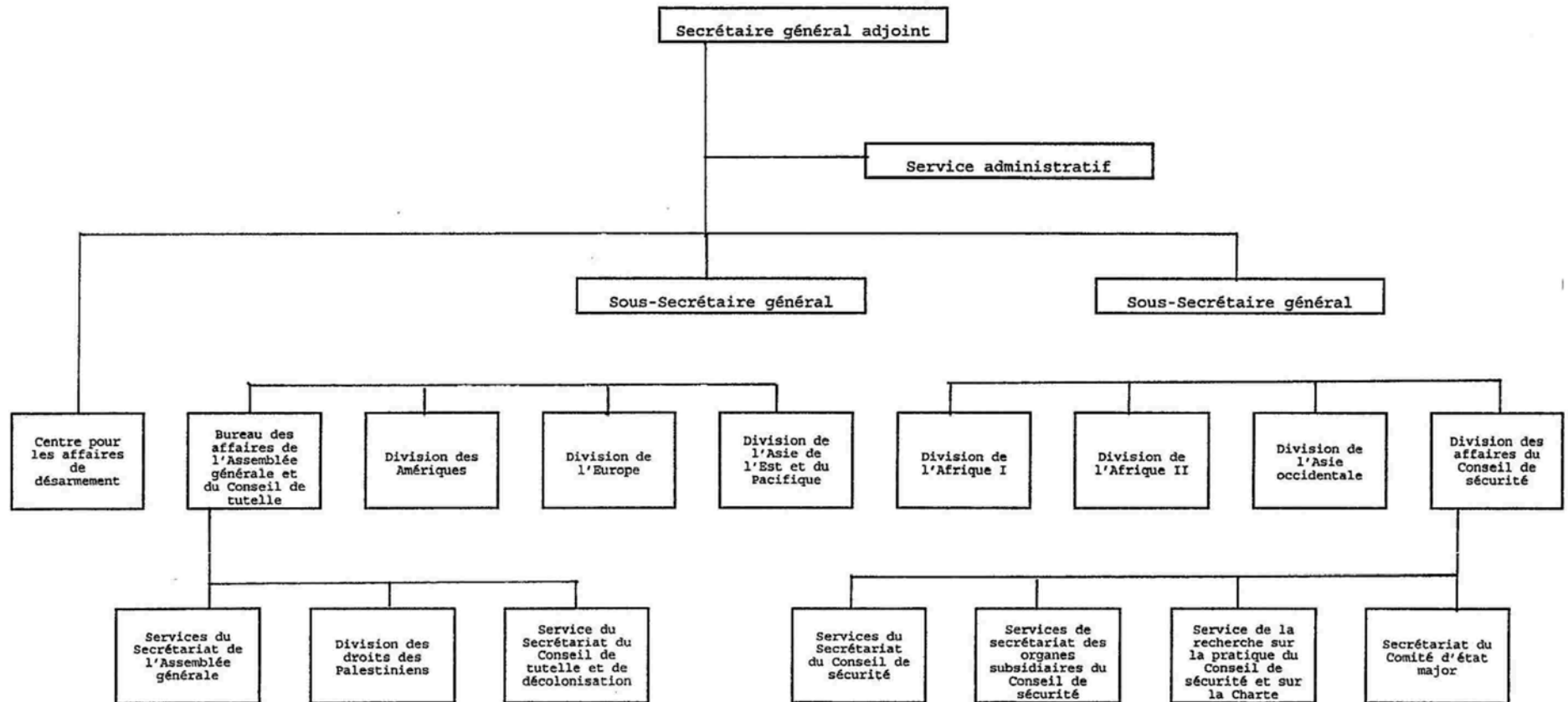
ANNEXE I

ORGANIGRAMME DU DEPARTEMENT DES AFFAIRES HUMANITAIRES



Organigramme fourni au CCI par le DAH, daté de juillet 1995

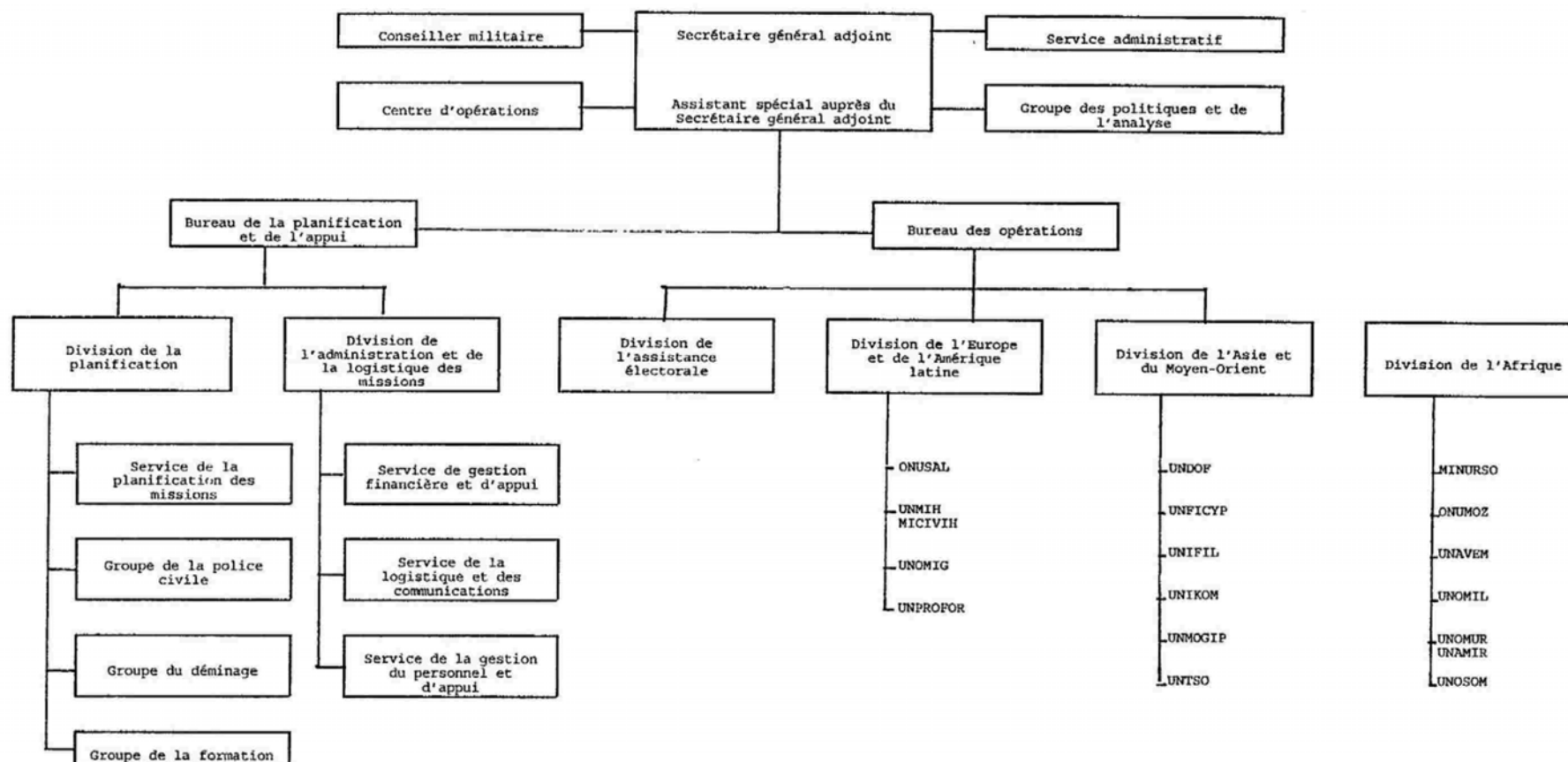
ANNEXE II
ORGANIGRAMME DU DEPARTEMENT DES AFFAIRES POLITIQUES



Organigramme fourni au CCI par le Département des affaires politiques, daté de juillet 1995

ANNEXE III

ORGANIGRAMME DU DEPARTEMENT DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX



Organigramme fourni au CCI par le Département des opérations de maintien de la paix, daté de juillet 1995

Notes

- ¹ Déclaration liminaire du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, M. Boutros Boutros-Ghali, à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, publication des Nations Unies, DPI, NY, 1394-39399, 20 août 1993, p. 18
- ² City News, "Emergency Exit: A showing on help for the neediest during catastrophes", the Red Cross and Red Crescent Museum, juillet 1994.
- ³ Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, projet DPR 213/3 MCDA, DHA/94/95, mai 1994, p. vi.
- ⁴ Résolution adoptée par l'Assemblée générale sur "Le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies", 14 avril 1992, document A/RES/46/182.
- ⁵ Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, op. cit.
- ⁶ Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social sur "Le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence et des secours en cas de catastrophe fournis par l'organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale : renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'organisation des Nations Unies", document A/50/203-E/1995/79, 14 juin 1995, p. 28 et 29.
- ⁷ Définition des situations d'urgence complexes par le Comité permanent interorganisations.
- ⁸ Washington Post, "Peace-keeping needs more work and support, not less", par Jessica Mathews, 7 décembre 1994.
- ⁹ Définition adoptée par le Comité permanent interorganisations à sa réunion du 9 décembre 1994.
- ¹⁰ Washington Post, op. cit.
- ¹¹ Cooperation for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond, par Gareth Evans, University Press of America, Inc., 1994, p. 174.
- ¹² Ibid., p. 8.
- ¹³ Manuel de gestion des catastrophes, PNUD/UNDRO, 1991, sect. 1C-1.

- ¹⁴ "United Nations Coordination in the International Humanitarian response to the Gulf Crisis 1990-1992", Occasional Paper, N°13, par Larry Minear, U.B.P. Chelliah, Jeff Crisp, John Mackinlay et Thomas G. Weiss, Providence: Watson Institute, 1992, p. 3.
- ¹⁵ DHA NEWS, "1993 en rétrospective", édition spéciale, janvier-février 1994, NO 7, p. 58.
- ¹⁶ Résolution adoptée par l'Assemblée générale sur "Le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'organisation des Nations Unies", A/RES/6/182, op. cit.; et sur "Les activités opérationnelles du système des Nations Unies", 20 décembre 1991, document A/RES/46/219.
- ¹⁷ "An Overview of disasters 1992", brochure du DAH.
- ¹⁸ Mémoire du Secrétaire général intitulé "The Establishment and Conduct of United Nations Field Operations", 2 octobre 1993.
- ¹⁹ Ibid.
- ²⁰ Rapport du Secrétaire général concernant "L'Agenda pour la paix", Supplément, 3 janvier 1995.
- ²¹ Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social sur "Le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire et des secours en cas de catastrophe fournis par l'organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale", juin 1995, document A/50/203-E/1995/79, p. 20, par. 84.
- ²² Ibid., p. 21, par. 88.
- ²³ Ibid., p. 19, par. 78.
- ²⁴ "Rapport du Groupe de travail sur la gestion du programme et la capacité opérationnelle", HCR, juillet 1993.
- ²⁵ "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence et des secours en cas de catastrophe fournis par l'Organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale", op. cit., document A/50/203-E/1995/79, p. 21, par. 85.
- ²⁶ Rapport du Secrétaire général sur "L'assistance au déminage", document A/49/357, par. 58.
- ²⁷ "Humanitarian Assistance and Inter-Agency Coordination and Cooperation: Constraints and Prospects in an African Context", par Randolph C. Kent, Organisation de l'unité africaine et Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, p. 11.

- ²⁸ Déterminé par le Système de notation des ressources humaines de l'organisation des Nations Unies.
- ²⁹ "Rapport final sur l'évaluation approfondie des opérations de maintien de la paix : phase de démarrage", rapport du Bureau des services de contrôle interne, document E/AC.51/1995/2, p. 21.
- ³⁰ "Humanitarian Assistance and Inter-Agency Coordination and Cooperation: Constraints and Prospects in an African Context", op. cit., P. 15.
- ³¹ Rwanda: Lessons Learned: A report on the coordination of humanitarian activities, établi par Antonio Donini et Norah Niland, novembre 1994, p. 9.
- ³² "Humanitarian Assistance and Inter-Agency Coordination and Cooperation: Constraints and Prospects in an African Context", op. cit., p. 15.
- ³³ "Humanitarian Assistance and Inter-Agency Coordination and Cooperation: Constraints and Prospects in an African Context", op. cit., p. 4.
- ³⁴ DHA-DPKO-DPA Framework of Cooperation, par le Département des affaires humanitaires-New York, juillet 1995.
- ³⁵ "UNDP's response to natural and man-made disasters and emergencies", document sur la stratégie fondée sur les recommandations de la réunion des coordonnateurs résidents qui s'est tenue à Villars en 1993, de la réunion de hauts fonctionnaires du PNUD qui s'est tenue à Rye en 1994, et d'autres rapports.
- ³⁶ DHA NEWS, "L'évolution du Comité permanent interorganisations", édition spéciale 1993, janvier-février 1994, NO 7, p. 18.
- ³⁷ DHA NEWS, "Appels communs interorganisations : dans quel but, pour qui et pourquoi ?", édition spéciale 1993, janvier-février 1994, NO 7, p. 15.
- ³⁸ Ibid.
- ³⁹ Manuel pratique de l'UNICEF sur "L'aide aux situations d'urgence", UNICEF.
- ⁴⁰ Ibid.
- ⁴¹ "DAH's Field Guidelines for Implementing the Consolidated Appeal Process", DAH, p. 8 à 13 et 18 à 24.
- ⁴² DHA NEWS, "Où en sommes-nous", édition spéciale 1994, janvier-mars 1995, NO 13, p. 9.

⁴³ "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence et des secours en cas de catastrophe fournis par l'Organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale", op. cit., document A/50/203-E/1995/79, annexe II.

⁴⁴ Assemblée générale, quarante-neuvième session, point 37 a) de l'ordre du jour "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire et des secours en cas de catastrophe fournis par l'Organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale", document A/49/177/Add.1.

⁴⁵ Résolution 46/182, par. 39, de l'Assemblée générale.

⁴⁶ "Humanitarian Assistance and Inter-Agency Coordination and Cooperation: Constraints and Prospects in an African Context", op. cit., p. 13.

⁴⁷ Déclaration du PNUD sur le rôle et le fonctionnement du Système du coordonnateur résident.

⁴⁸ Etude de la relation entre l'assistance humanitaire et les opérations de maintien de la paix, par Francisco Mezzalama, Corps commun d'inspection, JIU/REP/95/6, par. 95.

⁴⁹ Résolution 46/182, op. cit., par. 39.

⁵⁰ "UNDP's response to natural and man-made disasters and emergencies", document sur la stratégie, op. cit., par. 15(1).

⁵¹ Résolutions et décisions de l'Assemblée générale et Conseil économique et social, en particulier résolutions 32/197, annexe, par. 34; 34/213, par. 5; 44/211, par. 15; 47/199, par. 38 à 41; et 48/209, par. 3 et 4.

⁵² "Statement on the Role and Functioning of the Resident Coordinator System", PNUD, par. 8.

⁵³ "UNDP's response to natural and man-made disasters and emergencies", document sur la stratégie, op. cit., par. 11, 15, 19.

⁵⁴ "TOR of the Humanitarian Coordinator", Comité permanent interorganisations, approuvé par le Comité à sa 10ème séance, le 9 décembre 1994.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Rapport du Secrétaire général sur le "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence et des secours en cas de catastrophe fournis par l'organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale : Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles", op. cit.

⁵⁷ Etude de la relation entre l'assistance humanitaire et les opérations de maintien de la paix, CCI, op. cit., par. 87.

⁵⁸ UNDAC Assessment Procedures, UNDAC/Vs.0, DHA-GVA, p. D.3.

⁵⁹ Ibid., p. D.5.

⁶⁰ Ibid., p. D.4.

⁶¹ Ibid., p. D.11.

⁶² Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, op. cit.

⁶³ Ibid., p. 4

⁶⁴ Ibid., p. 6 et 7

⁶⁵ Ibid., p. 5

⁶⁶ "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence et des secours en cas de catastrophe fournis par l'organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale : participation de Volontaires, de Casques blancs, aux activités de l'organisation des Nations Unies dans le domaine du secours humanitaire", document A/50/203-E/1995/79, additif 1.

⁶⁷ Intervention de l'ambassadeur Octavio Frigerio, secrétaire d'Etat, concernant le point 5 a), au Conseil économique et social, Genève, 20 juillet 1994; également résolution E/1995/L.46 du Conseil économique et social en date du 24 juillet 1995.

⁶⁸ "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence et des secours en cas de catastrophe fournis par l'organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale : participation de Volontaires, de Casques blancs...", op. cit., document A/50/203-E/1995/79, additif 1.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Colloque sur les rapports concernant les opérations d'aide humanitaire et de maintien de la paix, Umesh Palwankar, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, juin 1994; "The Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peace-Keeping Operations: Conceptual, Legal and Practical Issues", par Daphna Shrager et Ralph Zacklin, p. 40.

⁷¹ Ibid.

⁷² Colloque sur les rapports concernant les opérations d'aide humanitaire et de maintien de la paix, op. cit., "Application of International Humanitarian Law and Military Operations Undertaken under the United Nations Charter", par Toni Pfanner, p. 53.

⁷³ Colloque sur les rapports concernant les opérations d'aide humanitaire et de maintien de la paix, op. cit., Shrags, p. 40.

⁷⁴ "The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship between the United Nations and NGOs", par Antonio Donini, projet d'article pour le Third World Quarterly, p. 17.

⁷⁵ Colloque sur les rapports concernant les opérations d'aide humanitaire et de maintien de la paix, op. cit., "Fulfillment of the Humanitarian Mandate in the Context of Peace-keeping Operations", par Jean de Courten, p. 30.

⁷⁶ Ibid., p. 31.

⁷⁷ "The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship between the United Nations and NGOs", op. cit., p. 10.

⁷⁸ Ibid., p. 5.

⁷⁹ Ibid., p. 8.

⁸⁰ Ibid., p. 9.

⁸¹ Ibid., p. 16.

⁸² Rwanda: Lessons Learned, A Report on the coordination of humanitarian activities, op.cit., p. 7 à 9.

⁸³ Position Paper: The United Nations and Humanitarian Assistance, Save the Children, mars 1994, p. 8.

⁸⁴ DHA NEWS, "Le CICR : renforcement de la coordination humanitaire", édition spéciale 1994, janvier-février 1995, NO 13, P. 5 0.

⁸⁵ Cadre de planification "Préparatifs en vue de l'an 200011 tel qu'il a été proposé au Conseil économique et social en juillet 1995.

⁸⁶ Un monde plus sûr pour le XXIe siècle : Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, 23-27 mai 1994, Yokohama (japon), Secrétariat de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, Genève, document GE.94-01984.

⁸⁷ Le Programme de formation à la gestion des catastrophes a été utilisé comme l'un des projets de démonstration de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles au cours de la session inaugurale de son Comité scientifique et technique, au début de 1991, parce qu'il combine les considérations relatives à la prévention des catastrophes et celles relatives à la coordination des secours.

⁸⁸ DHA NEWS, "Une formation pour rendre les pays moins vulnérables et prévenir les tragédies", édition spéciale 1993, janvier-février 1994, NO 7, p. 19.

⁸⁹ Ibid. p. 19.

⁹⁰ Point 2 de l'ordre du jour de la 18e séance du Groupe de travail du Comité permanent interorganisations, 8 mai 1995, organisation internationale pour les migrations, Genève : compte rendu analytique de la Consultation interorganisations sur le Programme de formation à la gestion des catastrophes, 2 mai 1995, Genève.

⁹¹ DHA NEWS, "Focus: Emergency Telecommunications", édition d'hiver, septembre-décembre 1994, Nos 11-12, p. 16-17.

⁹² "Humanitarian Aid on an International Scope", par P. Hansen, secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, The Christian science Monitor, 15 août 1995.

⁹³ "Indicateurs du développement humain", Rapport mondial sur le développement humain 1994, établi par le PNUD, New York, Oxford University Press, 1994.

⁹⁴ "Relief Net Project Proposal", DAH, 23 juin 1995.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ "Création et fonctionnement du Fonds central autorenouvelable d'urgence", circulaire du Secrétaire général, 22 juillet 1992, document ST/SGB/251.

⁹⁸ "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence et des secours en cas de catastrophe fournis par l'Organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale", op. cit., document. A/50/203-E/1995/79, p. 15, par. 60.

⁹⁹ Déclaration de M. Kofi Annan, secrétaire général adjoint, Département des opérations de maintien de la paix, lors de la 26e séance des représentants des services de contrôle interne, 24 mai 1995.

¹⁰⁰ "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence et des secours en cas de catastrophe fournis par l'organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale", op. cit., document. A/50/203-E/1995/79, p. 29, par. 126.

¹⁰¹ Ibid., p. 28, par. 122.

¹⁰² Ibid., p. 28, par. 123.

¹⁰³ Ibid., p. 29, par. 124.

¹⁰⁴ Ibid., p. 27, par. 115-116.

¹⁰⁵ Ibid., p. 27, par. 117-118.

¹⁰⁶ Ibid., p. 29, par. 125.

¹⁰⁷ Mémoire sur "Enhancement of Operations of the Pisa Warehouse", par Jacques Cuenod et Patricio Ruedas pour le Département des affaires humanitaires, 3 février 1994.

¹⁰⁸ Mémoire sur "Enhancement of Administrative and Financial Procedures", par Jacques Cuenod et Patricio Ruedas pour le Département des affaires humanitaires, 16 décembre 1994.

¹⁰⁹ Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cas des opérations de secours en cas de catastrophe, op. cit., p. 4.

¹¹⁰ DHA NEWS, "Leçons à tirer", édition spéciale 1994, op. cit., p. 14.

¹¹¹ Rapport d'évaluation sur l'opération du HCR au Mozambique, par des consultants hollandais, au nom du Gouvernement hollandais, 1994.

LISTE DES INSTRUMENTS ET AUTRES DOCUMENTS DE BASE DU SYSTEME DES
NATIONS UNIES CONCERNANT L'ASSISTANCE HUMANITAIRE

Résolution 43/131 de l'Assemblée générale concernant l'"Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre", en date du 8 décembre 1988.

Rapport du Secrétaire général intitulé "Liste préliminaire annotée des questions à inscrire à l'ordre du jour provisoire de la quarante-cinquième session ordinaire de l'Assemblée générale", document A/45/100 de l'Assemblée générale en date du 15 juin 1990.

Rapport du Secrétaire général intitulé "Nominations aux sièges devenus vacants dans les organes subsidiaires et autres nominations", document A/45/102 de l'Assemblée générale en date du 22 février 1990.

Rapport du Secrétaire général intitulé "Nouvel ordre international : assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre", document A/45/587 de l'Assemblée générale, en date du 24 octobre 1990.

Résolution 45/100 de l'Assemblée générale intitulée "Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre", en date du 14 décembre 1990.

Résolution 45/102 de l'Assemblée générale intitulée "Promotion de la coopération internationale dans le domaine humanitaire", en date du 14 décembre 1990.

Note présentée par le Secrétaire général en application de la résolution 1990/78 du Conseil économique et social, intitulée "Questions de coordination" et comportant une annexe intitulée "Rapport sur les réfugiés, les personnes déplacées et les rapatriés", établies par M. Jacques Cuenod, consultant, document E/1991/109/Add.1 du Conseil économique et social en date du 27 juin 1991.

Rapports publiés de 1991 à 1995 par, le Conseil d'administration du Fonds des Nations Unies pour l'enfance et intitulés "opérations de secours d'urgence de l'UNICEF", documents du Conseil économique et social E/ICEF/91/11 du 7 février 1991; E/ICEF/92/11 du 21 mai 1992; E/ICEF/93/11 du 24 février 1993; E/ICEF/94/11 du 31 mars 1994; E/ICEF/95/5 du 28 décembre 1994.

Projet de résolution de l'Assemblée générale intitulé "Renforcement de la coordination de l'assistance humanitaire d'urgence du système des Nations Unies : Suède", document A/46/L.55 de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 1991.

Résolution 46/182 de l'Assemblée-générale intitulée "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'organisation des Nations Unies", en date du 14 avril 1992.

Rapport du Comité administratif de coordination sur la coordination de l'assistance humanitaire : secours d'urgence et passage à la remise en état et au développement, document ACC/1993/CRP.3/Add.1 du Comité administratif de coordination, en date du 12 avril 1993.

Rapport du Secrétaire général intitulé "Coordination des politiques et activités des institutions spécialisées et autres organes du système des Nations Unies dans les domaines suivants coordination de l'aide humanitaire : les secours d'urgence et le continuum secours d'urgence-relèvement et développement", document E/1993/90 du Conseil économique et social en date du 21 juin 1993.

Rapport du Secrétaire général intitulé "Coordination de l'aide humanitaire : les secours d'urgence et le continuum secours d'urgence-relèvement et développement", document E/1993/L.25 du Conseil économique et social en date du 8 juillet 1993.

Rapport du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire intitulé "Activités dévaluation du HCR", document A/AC.96/809 de l'Assemblée générale en date du 22 juillet 1993.

Rapport du Secrétaire général intitulé "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies", document A/48/536 de l'Assemblée générale en date du 4 novembre 1993.

Résolution 48/57 de l'Assemblée générale intitulée "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies", en date du 31 janvier 1994.

Rapport du Secrétaire général intitulé "Aspects administratifs et budgétaires des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : planification, budgétisation et administration efficaces des opérations de maintien de la paix", document A/48/945 de l'Assemblée générale, en date du 25 mai 1994; document A/48/945/Corr.1 de l'Assemblée générale, rectificatif, en date du 30 septembre 1994.

Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, document officiel de la quarante-neuvième session de l'Assemblée générale, Supplément NO 1 (A/49/1), 1994.

Rapport du Commissaire général de l'office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 1er Juillet 1993 - 30 Juin 1994 (documents officiels de la quarante-neuvième session de l'Assemblée générale, Supplément NO 13 (A/49/13), 1994.

Rapport du Secrétaire général intitulé "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'organisation des Nations Unies : restructuration du Secrétariat de l'organisation des Nations Unies", document A/49/336 de l'Assemblée générale en date du 24 août 1994.

Rapport du Secrétaire général intitulé "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence et des secours en cas de catastrophe fournis par l'organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale : Décennie internationale de la prévention des catastrophes

naturelles", document A/49/177 de l'Assemblée générale et E/1994/80 du Conseil économique et social, en date du 21 juin 1994.

Rapport du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire intitulé "Activités d'évaluation du HCR", document A/AC.96/827 de l'Assemblée générale, en date du 20 juin 1994.

Rapport du Secrétaire général intitulé "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'organisation des Nations Unies", Additif', document A/49/177/Add.1 de l'Assemblée générale et E/1994/80/Add.1 du Conseil économique et social, en date du 1er novembre 1994.

Résolution 49/139 de l'Assemblée générale intitulée "Renforcement de la coordination de l'assistance humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies", en date du 3 février 1995.

Rapport du Secrétaire général intitulé "Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles", document A/50/201 de l'Assemblée générale en date du 20 juin 1995.

Projet de rapport de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, présenté par M. Jose Bengoa, rapporteur, à la Commission des droits de l'homme, document E/CN.4/Sub.2/1.995/L.11/Add.5 du Conseil économique et social en date du 24 août 1995.