



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/46/568
17 octobre 1991
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-sixième session
Points 84 a), 97 b) et 143
de l'ordre du jour

ASSISTANCE ECONOMIQUE SPECIALE ET SECOURS EN CAS DE CATASTROPHE :
BUREAU DU COORDONNATEUR DES NATIONS UNIES POUR LES SECOURS EN CAS
DE CATASTROPHE

RAPPORT DU HAUT COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES,
QUESTIONS RELATIVES AUX REFUGIES ET AUX PERSONNES DEPLACEES ET
QUESTIONS HUMANITAIRES : QUESTIONS RELATIVES AUX REFUGIES ET AUX
PERSONNES DEPLACEES

RENFORCEMENT DE LA COORDINATION DE L'AIDE HUMANITAIRE
D'URGENCE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Rapport du Secrétaire général sur l'évaluation des capacités
et de l'expérience des organismes des Nations Unies, ainsi
que des arrangements de coordination en matière d'assistance
humanitaire

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 6	3
II. RECOMMANDATIONS	7 - 34	4
A. Alerte rapide	7 - 9	4
B. Prévention	10 - 11	4
C. Planification préalable et capacité de réserve	12 - 27	5
D. Appels communs	28 - 29	8
E. Renforcement de la coordination et de la direction des opérations	30 - 34	8

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Page</u>
ANNEXE. Mandats, capacités et activités des organismes des Nations Unies qui fournissent une assistance humanitaire : exposé et analyse	10

I. INTRODUCTION

1. La réaction de la communauté internationale face aux catastrophes, naturelles ou provoquées par l'homme, est devenue à juste titre un sujet de préoccupation majeure à l'échelle mondiale. Depuis quelques années, les catastrophes se produisent plus fréquemment et le monde est témoin de spectacles de dévastation généralisée et de morts innombrables. Les effets sont encore aggravés par les facteurs économiques qui affectent de nombreux pays en développement. Le nombre des réfugiés et des personnes déplacées s'est multiplié. Les conditions actuelles n'incitent pas à l'optimisme en ce qui concerne l'apparition, l'impact et la complexité des situations humanitaires d'urgence dans un proche avenir.
2. Comme l'ONU et ses institutions spécialisées se trouvent à l'intersection des aspects politiques, de développement, environnementaux et humanitaires de cette question complexe, il est de plus en plus souvent demandé au système des Nations Unies d'organiser le plan des interventions menées à l'échelle internationale. La question qui se pose est de savoir comment renforcer la cohérence, la rapidité et l'efficacité de cette intervention et faire en sorte qu'elles soient mieux adaptées aux besoins et être placées sous la supervision d'une structure unifiée. Un problème étroitement lié à cette question est la réduction, puis l'élimination finale, des causes principales des situations humanitaires d'urgence.
3. Si le système des Nations Unies a obtenu certains résultats impressionnants, comme dans le cas de l'opération du Bangladesh dans les années 70 et du Bureau des opérations d'urgence pour l'Afrique, l'expérience a généralement été inégale. D'importants enseignements ont néanmoins été tirés, qui devront être dûment pris en compte dans la planification des stratégies et des mécanismes requis pour l'avenir.
4. Afin de faire en sorte que les efforts internationaux donnent les meilleurs résultats, deux conditions semblent absolument essentielles. D'une part, les ressources fournies doivent être suffisantes et immédiatement disponibles et, d'autre part, il faut améliorer la coordination au sein du système des Nations Unies et avec les Etats Membres, tant bénéficiaires que donateurs, de même qu'avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales.
5. Un certain nombre de programmes et d'organismes, de même que divers départements de l'ONU, participent à la prévention, à l'atténuation des effets et à la fourniture d'une assistance dans les situations d'urgence. Cette multiplicité de mandats, de capacités et d'organes directeurs a abouti à demander au Secrétaire général d'établir divers rapports sur une question ou une autre, parfois avec des dispositions précises concernant le renforcement de l'un ou l'autre des programmes et départements intéressés. Toutefois, l'adoption de mesures ponctuelles ne permet pas de mettre au point un plan cohérent. C'est pourquoi l'on s'est efforcé de donner aux recommandations ci-après une dimension globale et de traiter tous les aspects de la gestion

/...

des situations d'urgence, y compris l'alerte rapide, la prévention, la planification préalable, les capacités de réserve, les appels communs et le renforcement de la coordination, et de la direction des opérations.

6. L'annexe au présent rapport contient des informations sur les mandats, capacités et activités des organismes des Nations Unies s'occupant de l'assistance humanitaire, ainsi qu'une analyse à ce sujet.

II. RECOMMANDATIONS

A. Alerte rapide

7. Les systèmes d'alerte rapide permettent aux entités des Nations Unies et aux pays affectés de prendre les mesures requises en matière de prévention et de planification préalable. Plusieurs organismes des Nations Unies utilisent déjà de tels systèmes dans leurs domaines de compétence ou des bases de données qui peuvent fournir des informations utiles pour une alerte rapide. Ces systèmes se sont révélés particulièrement utiles dans le cas de catastrophes naturelles soudaines de même qu'en ce qui concerne les sécheresses et les mauvaises récoltes. Le regroupement et l'analyse de toutes les informations disponibles devraient s'effectuer de manière systématique. Il faudrait également renforcer la capacité institutionnelle des pays sujets aux catastrophes naturelles de recevoir et d'utiliser efficacement ces informations et de les diffuser au niveau local.

8. Comme les courants de réfugiés et autres déplacements de population sont le résultat de causes très différentes, un système efficace d'alerte rapide exige d'intégrer les informations, y compris celles concernant les faits politiques et leur impact, et de veiller à ce qu'elles soient utilisées dans le processus de prise de décisions.

9. L'ONU devrait mettre en place des arrangements plus systématiques lui permettant d'utiliser les capacités des gouvernements et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales en matière d'alerte rapide.

B. Prévention

10. Il est urgent de renforcer la capacité des pays sujets aux catastrophes naturelles dans le domaine de la gestion des catastrophes sur la base des stratégies existant en matière de planification préalable et de prévention.

11. Au niveau des pays, le système des Nations Unies devrait aider plus activement les gouvernements à mettre au point des programmes intégrés d'atténuation des effets des catastrophes, de manière qu'ils puissent déterminer la nature précise des risques encourus. A ce sujet, les mesures envisagées dans le programme relatif à la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, y compris la création rapide de bureaux nationaux de gestion des catastrophes dans les pays sujets aux catastrophes naturelles, doivent être mises en oeuvre. Par ailleurs, il

faudrait renforcer le programme de formation à la gestion des catastrophes lancé récemment par le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) afin que le personnel sur le terrain soit pleinement préparé à faire face aux catastrophes et aux situations d'urgence.

C. Planification préalable et capacité de réserve

12. Le système des Nations Unies doit pouvoir prendre des dispositions préalables, sur la base des capacités existantes et de réserve, pour aider les pays sujets aux catastrophes ou sinistrés. A cette fin, diverses organisations opérationnelles ont déjà renforcé leurs capacités en matière de secours d'urgence. D'autres le font actuellement avec la participation active de leurs organes directeurs respectifs. Ces efforts doivent être pleinement appuyés.

13. Il faudrait développer la capacité du système des Nations Unies par des arrangements relatifs à la constitution de réserves, qui pourr'ent être appliqués rapidement. Il conviendrait à cette fin d'adopter les mesures décrites dans les paragraphes ci-après.

1. Fonds central de secours autorenewable

14. Un fonds central autorenewable de secours devrait être créé dans le cadre des Nations Unies sous l'autorité du Secrétaire général, qui serait alimenté par le versement de contributions uniques par les Etats Membres, lesquelles serviraient à financer la phase initiale des opérations menées dans les situations d'urgence complexes. Des ressources devraient être avancées aux organisations opérationnelles, étant entendu qu'elles rembourseraient le Fonds en premier lieu à l'aide des contributions volontaires reçues en réponse aux appels conjoints.

15. Le fonds autorenewable devrait être doté, à titre d'essai, d'un montant de 50 millions de dollars et son fonctionnement devrait être réexaminé après deux ans.

16. Le fonds constituerait principalement un mécanisme d'autofinancement qui permettrait aux organismes du système d'intervenir efficacement lors des phases initiales d'une situation d'urgence. Il ne devrait donc pas être considéré comme remplaçant les contributions volontaires versées par la communauté des donateurs dans chaque cas d'urgence - contributions que les organismes opérationnels des Nations Unies sont mieux à même de mobiliser.

17. Le fonds ne remplacera en aucune manière les mécanismes de la fourniture de vivres; il ne se vira pas non plus à financer les dépenses liées à leur acheminement dans les situations d'urgence complexes, lesquelles continueraient d'être financées par prélèvement sur la Réserve alimentaire internationale ou sur les ressources du Programme alimentaire mondial (PAM).

18. Le fonds serait géré par le Secrétaire général, qui prendrait conseil auprès des organismes opérationnels du système, par le biais d'un comité permanent interorganisations qui examinerait, outre la coopération entre les organismes des Nations Unies pour chaque situation d'urgence complexe, les questions relatives à l'utilisation, à l'alimentation et au remboursement du fonds.

2. Mesures supplémentaires visant à assurer une intervention rapide

a) Constitution de réserves de secours et appui logistique

19. La capacité de réserve concernant les stocks alimentaires ne serait pas constituée de réserves alimentaires effectives mais exigerait des pays donateurs qu'ils s'engagent à faciliter l'accès du système des Nations Unies, par le biais du PAM, à leurs réserves alimentaires nationales ou à fournir des fonds pour l'achat de produits alimentaires à court délai de préavis, de préférence dans le cadre d'une période garantie de prélèvement sur ces stocks.

20. Il est reconnu que l'existence d'arrangements efficaces en matière de logistique constitue un élément essentiel du succès d'une intervention dans une situation d'urgence. En ce qui concerne la logistique alimentaire et les compétences y relatives, outre sa propre capacité, le PAM devrait pouvoir accéder si nécessaire aux services et aux matériels des donateurs. Ces services logistiques, compétences et capacités seraient fournis à d'autres organismes, si nécessaire, pour la livraison de produits non alimentaires aux zones de crise.

21. Pour les produits non alimentaires, les centres d'approvisionnement rapide existants, comme le centre d'achat et de distribution de l'UNICEF à Copenhague (UNIPAC), qui fournit la majeure partie des approvisionnements non alimentaires au titre des secours d'urgence pour le système des Nations Unies, et l'entrepôt des Nations Unies à Pise, géré par l'UNDRO, devraient continuer à normaliser leurs inventaires et à élargir leur accès aux fournisseurs afin de réduire les dépenses et les frais généraux, d'assurer une rotation des stocks suffisante et de faire en sorte que les stocks soient rapidement intégrés dans le système d'achat et d'expédition.

22. Les communications avec les pays et les zones affectés par des situations d'urgence jouent un rôle crucial dans l'organisation d'une action rapide et efficace. Plusieurs organismes des Nations Unies ont pris des mesures pour mettre en place des capacités dans ce domaine, utilisant pleinement la technologie moderne. Dans la mesure du possible, ces installations devraient être intégrées au niveau du pays. A l'échelle mondiale, l'UNDRO met actuellement au point une convention internationale sur le libre accès des matériels de communication aux lieux des catastrophes. Les protocoles sont déjà appliqués par certains gouvernements en ce qui concerne l'utilisation des matériels et personnels nécessaires pour ces activités mais le nombre des pays fournissant une assistance au système des Nations Unies dans ce domaine doit être accru.

b) Equipes de spécialistes techniques pour les situations d'urgence

23. Les groupes organisant des opérations de secours au niveau des pays devraient être assistés par le déploiement rapide d'équipes de spécialistes de réserve, y compris des équipes civiles nationales de secours, si nécessaire et jugé approprié.

c) Arrangements permanents avec les Etats Membres concernant l'accès à leurs capacités de secours dans les situations d'urgence

24. Des dispositions devraient être prises avec les gouvernements, qui permettraient aux organismes des Nations Unies d'accéder rapidement, si nécessaire, à leurs capacités de secours d'urgence, y compris à leurs réserves et à leur personnel d'urgence, de même qu'à l'appui logistique. Ces arrangements devraient comprendre des accords sur les procédures administratives et financières régissant le déploiement rapide de ces capacités.

d) Bases de données sur les capacités existantes et les capacités de réserve dans le cadre du système des Nations Unies et à l'extérieur

25. Afin d'assurer la gestion efficace de l'intervention du système des Nations Unies face aux situations d'urgence, les organisations opérationnelles devraient maintenir des bases de données et des listes des personnels spécialisés fondées sur des critères de sélection rigoureux et tenant compte des fournitures, matériels et services disponibles pour des activités de secours d'urgence. Ces bases de données devraient notamment contenir des informations sur les sources d'approvisionnement, la durée de la livraison et le site. Il faudrait appuyer les efforts faits par l'UNDRO afin de renforcer son système de gestion de l'information, afin de donner une vue d'ensemble des bases de données existantes en matière de gestion des catastrophes, de même que des autres informations disponibles sur les ressources dans ce domaine.

e) Règles et procédures spéciales en matière d'achat et de recrutement dans les situations d'urgence

26. Si certaines organisations ont déjà établi des règles et procédures spéciales, des dispositions devraient être prises pour assurer que tous les organismes concernés peuvent acquérir des fournitures et du matériel d'urgence et recruter rapidement du personnel. A cette fin, il faudrait élaborer des règles et procédures spéciales pour leur donner la souplesse nécessaire. En outre, les procédures de sécurité du système des Nations Unies devraient être modifiées afin de permettre la poursuite ou le lancement d'activités de secours humanitaire, même lorsque les activités normales ont été suspendues.

27. Les gouvernements devraient également mettre au point des procédures spéciales pour faciliter l'achat et le déploiement rapides de matériel et de fournitures de secours.

D. Appels communs

28. Lorsqu'une situation d'urgence complexe ou de grande ampleur aura été déclarée, les organismes du système prépareront conjointement un appel initial commun qui sera lancé par le Secrétaire général dans un délai d'une semaine. Cet appel initial sera affiné dans les quatre à six semaines suivantes, à mesure qu'il y a des informations plus nombreuses deviennent disponibles et des rapports périodiques de situation seront établis. Cet arrangement n'affecte pas les communications normales que chaque organisme maintient avec ses donateurs.

29. Les gouvernements devraient adopter des mesures pour augmenter leurs contributions et en accélérer le versement, et notamment envisager de réserver des crédits qui pourront être affectés rapidement au système des Nations Unies en réponse aux appels conjoints du Secrétaire général.

E. Renforcement de la coordination et de la direction des opérations

30. Dans les situations d'urgence complexes et de grande ampleur notamment, le Secrétaire général doit jouer un rôle prépondérant pour ce qui est de la mobilisation des capacités politiques, humanitaires et de développement du système des Nations Unies en vue d'une intervention cohérente et efficace.

31. Afin de s'acquitter de cette responsabilité de la manière la plus efficace possible, le Secrétaire général nommera un fonctionnaire de rang élevé qui l'aidera personnellement à répondre aux situations d'urgence, étant entendu que les ressources nécessaires seront fournies (voir par. 14). Ce dernier utilisera les capacités des organismes opérationnels.

32. Sous la direction du Secrétaire général, ce fonctionnaire assumera notamment les responsabilités ci-après :

a) Conseiller le Secrétaire général sur toutes les situations humanitaires d'urgence, y compris leurs dimensions politiques;

b) Surveiller toutes les situations d'urgence afin d'identifier les situations complexes et de grande ampleur exigeant une intervention à l'échelle du système, après consultation avec les organisations opérationnelles concernées;

c) Coordonner et faciliter une intervention cohérente et rapide du système des Nations Unies face à ces situations;

d) Organiser des missions interorganisations sur l'évaluation des besoins et mettre au point des appels unifiés qui seront lancés par le Secrétaire général, en consultation avec les organisations opérationnelles concernées;

e) Négocier l'accès des organisations opérationnelles aux zones d'urgence, avec l'accord des parties intéressées;

f) Gérer, en consultation avec les organisations opérationnelles, l'utilisation des ressources du fonds central de secours (autorenouvelable);

g) Mettre au point des arrangements avec les gouvernements, les organisations non gouvernementales et les organisations intergouvernementales, afin de mobiliser leur appui à l'intervention du système des Nations Unies. Il conviendrait d'établir et de tenir à jour un registre central des capacités d'urgence au sein du système des Nations Unies et à l'extérieur;

h) Fournir des informations récapitulatives, y compris concernant l'alerte rapide, sur chacune des situations d'urgence complexes ou de grande ampleur, en utilisant les capacités des organismes des Nations Unies et en publiant des rapports de situation périodiques;

i) Collaborer étroitement avec les organismes opérationnels des Nations Unies, de même qu'avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), notamment par le biais de consultations périodiques dans le cadre d'un comité permanent interorganisations sur les situations d'urgence. Au niveau des pays, le fonctionnaire en question maintiendrait des contacts étroits avec les coordonnateurs résidents et les équipes de gestion des catastrophes et leur fournirait des directives;

j) Assurer la liaison avec les gouvernements, les ONG, les organisations intergouvernementales et les médias;

k) Contribuer à la mobilisation de ressources.

33. Le fonctionnaire de rang élevé disposerait à New York d'un petit secrétariat, dont le personnel proviendrait des divers bureaux qui suivent les situations d'urgence complexes. Ce secrétariat serait complété par du personnel détaché par certains organismes des Nations Unies.

34. Il faut renforcer la capacité du Bureau du Coordonnateur afin de fournir des services communs de soutien technique tant pour les catastrophes naturelles que pour les situations d'urgence complexes, notamment pour l'atténuation des effets des catastrophes, l'élaboration d'inventaires des capacités de réserve disponibles au sein de la communauté internationale, le stockage des fournitures de secours à acheminer immédiatement par pont aérien, la mise en place d'un centre d'opérations, de même que pour l'élaboration et la publication de rapports de situation.

ANNEXE

Mandats, capacités et activités des organismes des Nations Unies
qui fournissent une assistance humanitaire : exposé et analyse

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. RENSEIGNEMENTS GENERAUX	1 - 32	11
A. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	3 - 13	11
B. Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient	14 - 18	14
C. Fonds des Nations Unies pour l'enfance	19	15
D. Programme alimentaire mondial	20	16
E. Programme des Nations Unies pour le développement	21 - 23	16
F. Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe	24 - 26	17
G. Institutions spécialisées	27 - 28	19
H. Mesures de coordination ad hoc	29 - 32	19
II. CAPACITE DU SYSTEME DES NATIONS UNIES	33 - 85	21
A. Atténuation des effets des catastrophes - prévention et planification préalable, y compris les systèmes d'alerte rapide	36 - 59	21
B. Evaluation des besoins et appels	60 - 65	29
C. Diffusion d'informations sur les situations d'urgence	66 - 68	30
D. Accès aux zones sinistrées	69 - 70	31
E. Procédures opérationnelles	71 - 74	32
F. Logistique	75 - 76	32
G. Comité international de la Croix-Rouge et Organisation internationale pour les migrations	77 - 81	33
H. Organisations non gouvernementales et médias	82 - 85	34

I. RENSEIGNEMENTS GENERAUX

1. L'assistance humanitaire en cas d'urgence relève principalement de la responsabilité du gouvernement du pays touché. En cas d'urgence de grande ampleur, le gouvernement du pays en cause peut avoir à faire face à une tâche dépassant ses possibilités. On s'attend, dans de telles situations, à ce que l'Organisation des Nations Unies, à la demande du pays touché, mobilise et coordonne l'assistance et les ressources offertes par la communauté internationale pour aider ce pays dans ses efforts.

2. Les responsabilités des divers organismes compétents en matière d'assistance humanitaire sont précisées ci-après.

A. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

3. Lorsqu'il a été créé en 1951, le HCR a reçu expressément pour mandat de protéger les réfugiés, de rechercher des solutions permanentes à leurs problèmes et de s'acquitter "de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale..." a/. Depuis lors, l'Assemblée générale a, dans plusieurs résolutions, élargi la compétence du HCR à d'autres groupes de personnes, comme les rapatriés, les apatrides et les personnes déracinées ayant besoin de protection à la suite de situations de grave violence généralisée dans leur propre pays.

4. Les réfugiés sont définis dans le statut du HCR ainsi que dans la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 comme étant des personnes qui s'enfuient de leur pays en "craignant avec raison d'être persécutées". L'Assemblée générale a, dans des résolutions, élargi la notion de réfugiés en y incluant les personnes considérées comme victimes non plus de persécutions mais de la guerre ou de graves troubles civils. Cette définition a été reconnue dans la Convention de l'OUA sur les réfugiés de 1969 et la Déclaration de Carthage sur les réfugiés de 1984. Le Groupe de travail sur les solutions et la protection, établi par le HCR à la demande du Comité exécutif, s'est réuni l'année écoulée pour examiner les besoins en matière de protection et les conditions des solutions aux problèmes de plusieurs groupes de personnes recherchant un asile ou un refuge. Le Groupe a notamment examiné la question du rôle de la communauté internationale, y compris le HCR, en matière d'assistance et de protection ainsi que pour trouver des solutions à la situation de personnes déplacées dans leur propre pays et des réfugiés que font fuir des situations de graves troubles internes ou de guerre civile. Le rapport du Groupe de travail, avec les recommandations de ce dernier, sera présenté au Comité exécutif à sa quarante-deuxième session, en octobre 1991.

5. Le système mis en place en 1950 a été établi pour répondre aux besoins des personnes déplacées durant la seconde guerre mondiale et l'après-guerre. Cette structure humanitaire n'a pas encore été adaptée pour faire face aux problèmes des carences économiques et sociales qui sont dans une grande mesure à l'origine du phénomène actuel de mouvements massifs. Il a été parfois

difficile d'appliquer la définition juridique des réfugiés à de nombreuses situations récentes dans lesquelles des hommes, des femmes et des enfants ont été contraints en grand nombre d'abandonner leurs foyers. Les réfugiés, d'autre part, trouvent souvent asile dans des pays en développement dont les infrastructures et les réseaux de transport sont insuffisants et où les services publics dont bénéficient les ressortissants, en matière par exemple de soins de santé primaires et d'éducation, sont souvent inférieurs aux niveaux minimums acceptables. Beaucoup de pays accueillant des réfugiés en Afrique connaissent une pénurie chronique ou périodique de denrées alimentaires et leur économie se détériore par suite de la dette extérieure, de l'affaiblissement du prix des produits de base et de conflits. Ce contexte est très différent de celui qui a appelé la création du HCR.

6. Conformément à la protection internationale dont doivent bénéficier les réfugiés en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés, le HCR doit prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir les droits et le bien-être des réfugiés et améliorer leur situation, et notamment des dispositions tendant à réduire le nombre des réfugiés ayant besoin de protection, tout en s'employant à résoudre leurs problèmes. Cela peut appeler la fourniture d'une assistance d'urgence ou d'une assistance essentielle analogue pour sauvegarder les droits fondamentaux des intéressés et faciliter leur rapatriement librement consenti, leur réadaptation ou leur intégration dans une nouvelle communauté. La protection est donc un processus continu qui exige des mesures durant les phases de fuite, d'admission et d'urgence et les périodes de stabilisation ainsi que la recherche et la mise en oeuvre de solutions. Il n'est cependant pas possible de dissocier la protection, d'une part, et les activités d'assistance, d'autre part, ces dernières constituant fréquemment des moyens d'assurer la première. Le HCR est le seul organisme international doté de la capacité institutionnelle requise pour fournir une protection internationale aux réfugiés et à qui il revient la responsabilité essentielle à cet égard. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM), qui est une organisation intergouvernementale, offre des services en matière de migration et coopère au transport de personnes relevant du mandat du HCR.

7. S'agissant de l'assistance aux rapatriés, l'Assemblée générale a déclaré que le HCR et d'autres organismes des Nations Unies devraient, selon les besoins, bénéficier de ressources immédiatement disponibles pour assister les rapatriés lors des diverses phases de leur réintégration et de leur réadaptation dans leur pays d'origine. L'Assemblée générale a d'autre part attribué au HCR une fonction de protection en faveur des rapatriés dans le cadre de l'intérêt légitime de cet organisme à l'égard des conséquences du rapatriement librement consenti. Ce faisant, l'Assemblée générale a interprété le mandat initial du HCR consistant à faciliter le rapatriement librement consenti des réfugiés comme comprenant la surveillance de la réintégration des rapatriés dans leur pays d'origine ainsi que toutes mesures de suivi qui pourraient être nécessaires pour assurer cette réintégration. Le HCR devrait donc avoir librement et directement accès aux rapatriés et pouvoir

leur fournir une aide initiale en vue de leur réintégration, tandis que d'autres organismes des Nations Unies sont appelés à fournir une assistance en matière de reconstruction et de développement.

8. En vertu de son mandat, le HCR doit répondre par ailleurs à des situations d'urgence tout en recherchant simultanément des solutions permanentes. La recherche de telles solutions implique nécessairement des mesures sur le plan politique et diplomatique, comprenant un dialogue avec les réfugiés sur la manière dont ils envisagent leur avenir ainsi que des consultations avec les pays d'origine, de premier asile et de réinstallation sur la question de savoir s'ils sont disposés à permettre aux réfugiés de regagner leur pays d'origine, de s'établir là où ils ont trouvé asile ou de s'établir dans un pays tiers.

9. Dans les années 50 et au début des années 60, les activités du HCR ont été principalement axées sur l'intégration des réfugiés dans des pays développés. Depuis lors, le HCR a réorienté ses activités sur le monde en développement, et la réinstallation dans des pays tiers a perdu de plus en plus d'importance par rapport au rapatriement et, dans une moindre mesure, à la réinstallation sur place. Aujourd'hui, une partie de la tâche consistant à intégrer des personnes déracinées dans un pays en développement, de favoriser leur retour ou de faciliter leur réintégration dans leurs lieux d'origine appelle la mise en place de zones d'accueil, qui est une opération complexe, coûteuse et à long terme relevant généralement de la compétence du système de développement des Nations Unies. Le HCR cherche à jouer un rôle de catalyseur pour ce qui est d'encourager la participation des organismes de développement des Nations Unies à ce processus.

10. Etant donné la capacité d'absorption des pays hôtes, qui ont surtout été dernièrement des pays en développement, la communauté internationale devrait trouver une approche plus dynamique et plus flexible en vue d'assurer un financement adéquat des activités contribuant à la recherche de solutions permanentes aux problèmes des réfugiés. Il est essentiel qu'un financement extérieur vienne s'ajouter à l'aide officielle au développement attendue à cet effet.

11. En 1988, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'étudier la nécessité éventuelle de créer un mécanisme international de coordination des programmes de secours en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays. Dans sa résolution 44/136, du 15 décembre 1989, l'Assemblée générale a d'autre part autorisé les coordonnateurs résidents des Nations Unies à assurer, au niveau national, la coordination de l'assistance aux personnes déplacées dans leur propre pays, sauf dans les cas de vastes opérations spéciales.

12. Le HCR fournit, cas par cas, une assistance aux personnes déplacées dans leur propre pays, à la demande du Secrétaire général, du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, dans le cadre de sa fonction de "bons offices" et compte tenu de ses connaissances et de son expérience de première main en la

matière. De telles activités se limitent d'ordinaire à des mesures d'urgence et de soins et d'entretien. Même si, dans de telles opérations, le HCR n'est pas formellement prié de protéger les personnes déplacées dans leur propre pays en question, il prend les besoins de protection de ces personnes en considération dans l'élaboration des projets d'assistance requis, et se réserve le droit d'intervenir auprès des autorités compétentes lorsque la fourniture de l'assistance qu'il lui est demandé de fournir se heurte à des obstacles. Dans certains cas où la situation d'urgence se prolonge, le HCR tend, d'autre part, à réorienter son assistance initiale vers la recherche de solutions permanentes aux problèmes de ce groupe de personnes déracinées.

13. La Commission des droits de l'homme a, par sa résolution 1991/25 du 26 février 1991, prié le Secrétaire général de lui présenter, lors de sa quarante-huitième session, en 1992, un rapport analytique sur les personnes déplacées dans leur propre pays, prenant en compte la protection des droits de l'homme de ces personnes.

**B. Office de secours et de travaux des Nations Unies
pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-
Orient**

14. L'UNRWA a été établi par l'Assemblée générale, dans sa résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949, avec pour fonctions d'exécuter, en collaboration avec les pouvoirs publics locaux, le programme de secours direct et les programmes de travaux recommandés pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. Le programme de secours et les programmes de travaux ont été exécutés sans préjudice de la disposition relative au retour dans les foyers et aux indemnités qui figurait dans la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948 b/.

15. Malheureusement, les espoirs que nourrissait la communauté internationale de voir rapidement appliquées les dispositions de la résolution 194 (III) ont été déçus, et ces dispositions demeurent inopérantes à ce jour. L'Assemblée générale a donc périodiquement prorogé le mandat de l'UNRWA, tout récemment encore jusqu'au 30 juin 1993.

16. Initialement, l'UNRWA consacrait l'essentiel de ses ressources à des secours tels que la fourniture de vivres, de logement et de vêtements, une faible proportion seulement allant à l'éducation et à la santé. Mais comme les réfugiés pourvoient de plus en plus eux-mêmes à leurs propres besoins, qui ne sont du reste plus ceux d'alors, l'UNRWA a adapté ses programmes en mettant progressivement l'accent sur l'éducation, la santé publique et les services de secours et autres services sociaux, tâches qui incombent ordinairement aux pouvoirs publics. Sont actuellement inscrits à l'UNRAW 2,5 millions de réfugiés (les réfugiés originels et leurs descendants), dont un tiers vivent dans des camps situés en Jordanie, au Liban et en République arabe syrienne ainsi que dans les territoires occupés de la Rive occidentale et de la bande de Gaza. Ainsi, 358 000 élèves sont scolarisés dans 631 écoles primaires et collèges administrés par l'Office de secours; pour des jeunes réfugiés des

deux sexes, il existe également 5 000 places dans huit établissements d'enseignement technique, professionnel ou pédagogique. Les services de santé, notamment à l'intention des mères et des enfants en bas âge, sont dispensés dans une centaine de centres, et les familles qui satisfont à certains critères de pauvreté, soit 150 000 personnes au total, reçoivent des secours alimentaires et autres.

17. En raison du massacre de réfugiés à Sabra et Chatila (Liban) en 1982 et du fait que des Palestiniens ont été tués ou blessés dans les territoires occupés, peu après le début de l'Intifada en décembre 1987, l'attention s'est portée sur la nécessité d'assurer une "protection". A ce propos, on a fait remarquer que les fonctions de protection juridique internationale attribuées à l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés par son statut ne s'étendaient pas aux réfugiés palestiniens, puisque le statut, qui date de 1951, excluait tout réfugié recevant déjà une assistance ou bénéficiant de la protection d'une autre organisation internationale. Comme les réfugiés palestiniens recevaient une assistance de l'UNRWA, même sans bénéficier de sa protection juridique, ils n'étaient donc pas du ressort du Haut Commissariat pour les réfugiés. Les Palestiniens vivant en dehors de la zone d'opérations de l'UNRWA et ne recevant donc aucun des services de l'UNRWA étaient cependant admis à bénéficier de toute protection juridique internationale que le HCR pouvait offrir. Cela reste vrai aujourd'hui.

18. En 1988, l'UNRWA a mis en place un programme d'assistance et de protection dans les territoires occupés, comme l'avait proposé le Secrétaire général dans son rapport de janvier 1988 au Conseil de sécurité (S/19443), qui donnait suite à la résolution 605 (1987) du 22 décembre 1987, dans laquelle le Conseil priait le Secrétaire général "d'examiner la situation actuelle dans les territoires occupés, par tous les moyens dont il dispose, et de soumettre [...] un rapport contenant ses recommandations concernant les moyens d'assurer la sécurité et la protection des citoyens palestiniens soumis à l'occupation israélienne".

C. Fonds des Nations Unies pour l'enfance

19. L'UNICEF a été créé en 1946 par l'Assemblée générale pour porter secours, en fonction des besoins et sans discrimination aucune, qu'elle se fonde sur la nationalité, la race, les croyances religieuses ou les convictions politiques, à tous les enfants victimes d'agression dont la santé est compromise dans des situations de conflit. Ce mandat a ultérieurement été étendu aux femmes. Depuis lors, l'UNICEF a axé ses activités sur les problèmes de développement, mais a toujours conservé un potentiel d'action en cas d'urgence. La Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989, traite des soins spéciaux et de la protection qui doivent être accordés aux enfants dans toutes les situations difficiles, y compris à ceux qui sont déplacés par des conflits civils ou autrement menacés dans leur propre pays, ainsi qu'aux enfants réfugiés. Ainsi, "la responsabilité qui incombe à l'UNICEF de venir en aide aux enfants dans toutes les situations difficiles est au coeur même de son mandat". Cette

tâche est facilitée du fait qu'étant une organisation de terrain, l'UNICEF s'attache particulièrement dans les activités qu'il entreprend au titre de son programme ordinaire aux secteurs d'importance primordiale quand un grand nombre de personnes subissent les conséquences de catastrophes naturelles ou causées par l'homme. L'UNICEF joue un rôle important dans les opérations d'urgence, en particulier dans le domaine des soins de santé primaires, notamment en ce qui concerne les vaccinations, l'adduction d'eau et l'assainissement, l'enseignement élémentaire et la sécurité alimentaire des ménages. Au siège, l'UNICEF a récemment renforcé sa Section des opérations d'urgence.

D. Programme alimentaire mondial

20. Le PAM dispense une aide d'urgence depuis sa création, en 1963. Dès l'origine, son mandat prévoyait expressément l'aide d'urgence. La Conférence mondiale de l'alimentation, tenue en 1974, avait donné lieu, un an plus tard, à la constitution d'une réserve alimentaire internationale d'urgence, qui était un mécanisme multilatéral d'intervention en cas de crise alimentaire. Le dosage entre aide d'urgence et aide au développement que prévoyait le mandat du PAM s'est modifié au cours des 25 dernières années. De 1963 à 1972, par exemple, l'aide alimentaire d'urgence ne représentait que 9,2 % des dépenses totales du PAM. Ce chiffre est passé à 22 % entre 1973 et 1988. La plus grande partie de l'aide alimentaire d'urgence dispensée par la communauté internationale est fournie par le PAM; elle représente de 280 à 400 millions de dollars par an. Quantitativement, en 1991, cette aide dépasse sans doute 1 million de tonnes d'assistance alimentaire d'urgence au sens strict du terme et elle viendrait s'ajouter à une aide de 1 million de tonnes à l'intention des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays. Cette aide constitue actuellement près de 50 % des opérations du PAM. Dans le contexte de plusieurs grandes opérations d'urgence, le PAM a fait office de coordonnateur de l'aide alimentaire à l'intention de réfugiés en République islamique d'Iran, au Pakistan, en Somalie et, depuis 1989, en Ethiopie. Le PAM est considéré aujourd'hui comme l'organe de coordination de l'aide alimentaire aux réfugiés dans la majorité des grands programmes d'alimentation des réfugiés. Il joue aussi de plus en plus un rôle central dans les situations d'urgence majeures, assurant la mise en oeuvre des ressources logistiques nécessaires, principalement pour le transport international et intérieur des denrées alimentaires et leur stockage, et pour les dépenses de manutention.

E. Programme des Nations Unies pour le développement

21. En cas de situations d'urgence complexes, les représentants résidents du PNUD, en leur qualité de coordonnateurs résidents du système des Nations Unies, servent de coordonnateurs personnels ou spéciaux du Secrétaire général; tel est le cas des six opérations d'urgence menées actuellement en Afrique pour venir en aide à l'Angola, au Mozambique, au Libéria, à l'Ethiopie, à la Somalie et au Soudan. Dans les situations d'urgence résultant de catastrophes, naturelles ou autres, où le Bureau du Coordonnateur

coordonne l'action des Nations Unies, les représentants résidents du PNUD jouent à l'échelon national un rôle de chef de file en tant que représentants du Bureau du Coordonnateur. Ils représentent aussi le PAM à l'échelon national, bien que le PAM ait son propre directeur de pays, qui dispose lui-même d'un personnel d'appoint.

22. Il entre aussi dans les attributions du PNUD de financer les activités entreprises en coopération avec le Bureau du Coordonnateur pour atténuer les effets de catastrophes dans les pays en développement. En outre, le PNUD est chargé d'évaluer l'ampleur du recul qu'une situation d'urgence fait subir au développement d'un pays, notamment en cas d'importants déplacements de populations. Il joue également un rôle dans l'étude des causes profondes des situations d'urgence, qui tiennent souvent à des difficultés de développement. Dans une quarantaine de pays, des situations d'urgence ont paralysé l'effort de développement et il a fallu réduire ou suspendre l'aide au développement. Récemment, le PNUD a créé un poste de conseiller principal pour les affaires humanitaires auprès de l'Administrateur.

23. En juin 1991, le Conseil d'administration du PNUD a approuvé, dans sa décision 91/17, un programme de travail d'un an pour le PNUD en rapport avec les situations d'urgence. Le Conseil d'administration a noté les aspects plurisectoriels et les ramifications multiples des problèmes économiques et sociaux causés par le déplacement de populations; il s'est félicité des efforts du HCR et du PNUD et a encouragé l'Administrateur à continuer de prendre des mesures, dans le cadre de la division du travail entre les organismes des Nations Unies, en vue de réaliser des activités liées à l'octroi d'une aide au développement aux populations déplacées. En outre, il a encouragé l'Administrateur à fournir aux gouvernements intéressés des conseils et une assistance en vue de mobiliser des ressources, relier les activités de secours d'urgence et de relèvement et les intégrer dans le processus du développement général. Le Conseil a également encouragé l'Administrateur à aider les gouvernements à se préparer à l'éventualité d'une catastrophe naturelle et à en atténuer les effets si elle vient à se produire.

F. Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe

24. Le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe a été établi par l'Assemblée générale dans sa résolution 2816 (XXVI) du 14 décembre 1971; il a pour but de coordonner les activités des organismes des Nations Unies dans les domaines des secours en cas de catastrophe et de l'atténuation des effets des catastrophes. Les fonctions du Coordonnateur sont donc de deux ordres : a) mobilisation et coordination des secours; et b) atténuation des effets des catastrophes (prévention et activités préalables). Dans ce contexte, le Coordonnateur est autorisé par le Secrétaire général à :

a) Etablir et entretenir les rapports de coopération les plus étroits avec toutes les organisations intéressées et arrêter avec elles toutes les

dispositions pouvant être prises à l'avance en vue d'assurer l'assistance la plus efficace possible;

b) Mobiliser, orienter et coordonner les activités de secours des divers organismes des Nations Unies pour donner suite à une demande d'assistance formulée par un Etat victime d'une catastrophe;

c) Coordonner l'assistance fournie par l'Organisation des Nations Unies et celle des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, en particulier la Croix-Rouge internationale;

d) Recevoir, au nom du Secrétaire général, les contributions qui lui seront offertes pour les activités de secours en cas de catastrophe menées par l'Organisation des Nations Unies, ses organismes et ses programmes lors d'une situation critique particulière.

25. S'agissant de l'atténuation des effets des catastrophes, les attributions du Coordonnateur sont les suivantes :

a) Promouvoir l'étude, la prévention, le contrôle et la prévision des catastrophes naturelles, y compris le rassemblement et la diffusion d'informations concernant l'évolution de la technique;

b) Prêter son concours pour la fourniture d'avis aux gouvernements sur l'élaboration de plans de protection contre les catastrophes en collaboration avec les organismes bénévoles compétents, notamment la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, et tirer parti des ressources des organismes des Nations Unies disponibles à ces fins;

c) Rassembler et diffuser des renseignements sur l'organisation et la coordination des secours en cas de catastrophe, y compris l'amélioration et la constitution de réserves dans les zones sujettes à des catastrophes naturelles, et formuler des suggestions en vue d'assurer l'usage le plus efficace possible des ressources disponibles;

d) Réduire progressivement les opérations de secours menées sous son égide lorsque le pays frappé parviendra au stade du relèvement et de la reconstruction, tout en continuant cependant de s'intéresser, dans le cadre de ses responsabilités en matière de secours, aux activités des organismes des Nations Unies chargés du relèvement et de la reconstruction.

26. Depuis 1973, le représentant résident du PNUD représente officiellement le Bureau du Coordonnateur au niveau national et y est responsable en son nom de la coordination des activités. Les directives et modalités de cette représentation ont évolué avec le temps, et on en trouvera la description la plus récente dans le manuel de la gestion des catastrophes, qui sera bientôt publié conjointement par le PNUD et par le Bureau du Coordonnateur. Les dispositions de ce manuel, notamment en ce qui concerne les attributions des équipes des Nations Unies pour la gestion des catastrophes à l'échelon

national, seront renforcées par un programme de formation à la gestion des catastrophes, qui est organisé conjointement par les deux organismes depuis 1990.

G. Institutions spécialisées

27. La plupart des institutions spécialisées du système des Nations Unies ont, chacune dans son domaine de compétence, un rôle à jouer dans les programmes de relèvement et de reconstruction. Ainsi, en vertu de sa constitution, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) doit "agir en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international" et "fournir ..., dans les cas d'urgence, l'aide nécessaire, à la requête des gouvernements ou sur leur acceptation". L'OMS doit également "fournir ou aider à fournir, à la requête des Nations Unies, des services sanitaires et des secours à des groupements spéciaux". L'OMS aide aussi les Etats membres à se doter de moyens efficaces d'atténuer les effets des catastrophes et de planifier les secours, pour qu'ils puissent compter davantage sur leurs propres capacités en cas de catastrophe, surtout au cours des 24 ou 48 heures qui précèdent généralement l'arrivée de l'aide internationale. En 1989, l'OMS a créé une division chargée des opérations de secours d'urgence. Elle a également entrepris de renforcer les services chargés de la gestion des secours, tant à l'échelon régional qu'à l'échelon local. Elle a créé des centres interrégionaux, tels que le Centre panafricain pour les capacités d'intervention en cas d'urgence à Addis-Abeba. Il est prévu de créer prochainement un organisme analogue pour l'Asie et le Pacifique. Enfin, l'OMS participe aux programmes de réinsertion des rapatriés, son rôle consistant entre autre choses à remettre en état les services de santé au lieu de leur destination finale.

28. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a créé, en 1973, un groupe de secours d'urgence afin d'aider les pays touchés à évaluer les besoins en intrants agricoles nécessaires aux programmes de relèvement et de redressement et à les satisfaire, notamment en fournissant des semences et des engrais, des vaccins pour le bétail, des produits phytosanitaires pour les interventions d'urgence, une assistance pour la régularisation des crues ou la relance de la pêche artisanale, etc., ces apports étant financés à l'aide du budget ordinaire ou de fonds extrabudgétaires. Par ailleurs, la FAO, l'Unesco, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA) ont chacune leur système d'alerte rapide, dans leur domaine de compétence. Enfin, la plupart des institutions spécialisées participent également, lorsque la situation l'exige, aux missions interinstitutions d'évaluation des besoins organisées à la suite de catastrophes.

H. Mesures de coordination ad hoc

29. Dans sa résolution 36/225 du 17 décembre 1981, l'Assemblée générale a décidé que, dans les cas où cela serait nécessaire pour faire face efficacement à des catastrophes complexes et à des situations d'urgence d'une

gravité exceptionnelle, le Secrétaire général ou son représentant, qui en règle générale devrait être le Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, convoquerait des réunions des organismes intéressés des Nations Unies, afin d'assurer que les biens et services destinés aux régions sinistrées leur soient fournis promptement et de façon efficace. Elle a également décidé que, une fois avéré qu'on se trouvait en présence d'une catastrophe naturelle exceptionnelle ou complexe ou de toute autre situation appelant des mesures à l'échelle du système, le Secrétaire général désignerait, au niveau international, une entité responsable parmi les organismes des Nations Unies, y compris le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, et, au niveau national, l'entité du système des Nations Unies compétente pour conduire les opérations de secours.

30. En général, dans les situations complexes, le Secrétaire général a assumé cette fonction de coordination en désignant des représentants personnels, des représentants spéciaux ou des coordonnateurs chargés de mobiliser la communauté internationale. Depuis 1985, ces mesures de coordination ad hoc prennent dans la pratique trois formes différentes selon qu'il faut faire face à une catastrophe soudaine (Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe), à une situation relevant indiscutablement de l'aide aux réfugiés (HCR) ou à une situation d'urgence prolongée et complexe (arrangements ad hoc).

31. La caractéristique des arrangements ad hoc est qu'ils sont mis au point pour faire face à une situation donnée. C'est ce qui explique que les responsables ou les départements appelés à fournir l'appui technique ou administratif nécessaire pour aider le pays touché varient selon les cas. A l'heure actuelle, les opérations complexes de secours menées en Afrique sont organisées par le Groupe des programmes spéciaux d'urgence du Département des questions politiques spéciales, de la coopération régionale, de la décolonisation et de la tutelle; l'aide humanitaire et économique fournie à l'Afghanistan est directement supervisée par le Cabinet du Secrétaire général; les programmes d'aide humanitaire au Cambodge sont coordonnés par le Secrétaire exécutif de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP); l'aide apportée par les Nations Unies à la reconstruction et au développement du Liban est coordonnée par le Bureau des affaires politiques, des affaires de l'Assemblée générale et des services de secrétariat; et le Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales internationales est également le Représentant spécial du Secrétaire général pour les affaires humanitaires en Asie du Sud-Est.

32. Dans un rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale en 1987 (A/42/657), le Secrétaire général faisait l'observation suivante : "Une des grandes leçons tirées de l'expérience du Bureau des opérations d'urgence en Afrique a été qu'il importait de tirer parti de l'autorité du Secrétaire général pour mobiliser la communauté internationale et provoquer une réponse coordonnée de la part du système des Nations Unies, et qu'il était par conséquent nécessaire de veiller, au Siège de l'ONU, à ce que le Secrétaire

général soit tenu pleinement informé des situations, potentielles et actuelles, de catastrophe de manière à pouvoir prendre les mesures appropriées". Le Secrétaire général a décidé de confier cette fonction au Directeur général au développement et à la coopération économique internationale. Cette initiative, qui s'est concrétisée par la création d'un centre de liaison au Bureau du Directeur général, a été approuvée par l'Assemblée générale dans sa décision 42/433 du 11 décembre 1987. Néanmoins, pour diverses raisons, le Directeur général n'a pas été systématiquement appelé à conseiller le Secrétaire général sur les mesures de coordination à prendre dans les situations d'urgence.

II. CAPACITE DU SYSTEME DES NATIONS UNIES

33. Pour réagir efficacement en cas de crise, il faut pouvoir s'appuyer sur des mécanismes qui permettent d'en atténuer les effets grâce, entre autres choses, à des systèmes de prévention, de planification préalable et d'alerte rapide. La promotion systématique de ce type de mesures dans les pays sujets à des catastrophes naturelles et leur intégration rationnelle aux activités d'assistance des organismes des Nations Unies compétents peuvent contribuer à limiter l'ampleur des pertes en vies humaines et des dégâts matériels consécutifs à une catastrophe.

34. On estime que c'est dans les premières heures que les pertes en vies humaines sont les plus nombreuses et que la population souffre le plus; il est donc capital que le système des Nations Unies soit capable à tout moment de fournir rapidement des vivres, une aide financière et les services de spécialistes des secours d'urgence. Pour pouvoir réagir rapidement et de façon cohérente, en respectant la répartition des tâches convenue entre les organismes du système, il faut que le dispositif se mette presque automatiquement en branle dès qu'une situation d'urgence apparaît. Il ne suffit donc pas que les fonctionnaires responsables des secours d'urgence soient autorisés à agir : il faut aussi qu'ils en aient les moyens.

35. On trouvera ci-après un inventaire des moyens nécessaires, à chaque stade, pour organiser une riposte rapide et efficace.

A. Atténuation des effets des catastrophes - prévention et planification préalable, y compris les systèmes d'alerte rapide

1. Alerte rapide

36. Un système d'alerte rapide est indispensable pour les activités de prévention et de planification préalable. Il permet aux organismes des Nations Unies compétents, aux pays touchés, aux donateurs et aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales de prendre les mesures voulues pour prévenir les catastrophes et en atténuer les effets. Un système d'alerte rapide efficace comporte plusieurs opérations : collecte de l'information; transmission de l'information; analyse et évaluation de l'information et suivi, y compris l'information en retour.

37. Plusieurs organismes des Nations Unies se sont déjà dotés de systèmes d'alerte rapide dans leur domaine de compétence et ont créé des bases de données qui sont ou pourraient être très utiles pour l'alerte rapide. On mentionnera le HCR (qui a mis au point un système expérimental d'alerte rapide visant à donner des informations sur les courants potentiels de réfugiés et une base de données sur la protection juridique des réfugiés), l'UNICEF, la FAO et l'OMS qui ont mis au point un programme conjoint (Programme de surveillance de l'alimentation et de la nutrition), le PNUE (Plan Vigie), la FAO (Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture), l'AIEA et l'OMM (Système mondial de télécommunications), l'OMM (Veille météorologique mondiale), l'OMS (Système d'information intégré pour la gestion de la lutte contre la famine, Système de surveillance épidémiologique et bases de données servant de support à un système d'information pour la gestion des urgences), le PAM (Système international d'information sur l'aide alimentaire) et l'Unesco (Système d'alerte rapide pour la surveillance des tsumanis). Le PNUD et le HCR ont annoncé qu'ils allaient gérer conjointement une base de données sur l'aide aux réfugiés, aux rapatriés et aux personnes déplacées. Quant au Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, il peut alerter, par liaison électronique, les responsables des organisations internationales qui assurent les opérations des secours en cas de catastrophe. Le CICR et certains gouvernements (celui des Etats-Unis par exemple, qui a créé un Office of Disaster Assistance) disposent également de systèmes d'alerte rapide. Le Groupe des programmes spéciaux d'urgence du Département des questions politiques spéciales, de la coopération régionale, de la décolonisation et de la tutelle est chargé de donner rapidement l'alerte sur les situations de crise qui peuvent surgir en Afrique. Il a conclu des arrangements avec divers organismes - le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, le PNUD, le HCR, le PAM, etc. - pour qu'ils le tiennent informé de l'évolution de la situation.

38. Dans le cadre de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, il est prévu de renforcer les moyens dont disposent les pays pour collecter et interpréter les données émanant des systèmes d'alerte rapide du système des Nations Unies, et d'en doter les pays qui en sont encore dépourvus.

39. Le système des Nations Unies dispose à cet égard d'une source d'information précieuse : le réseau des bureaux extérieurs d'organisations telles que le PNUD, le PAM, le HCR, l'UNICEF et la FAO, qui peuvent informer leur siège des crises qui se sont produites ou qui se préparent. Les représentants résidents du PNUD qui, en matière de sécurité, assument des fonctions de coordination pour tous les organismes du système constituent eux aussi une source d'information très utile. Les intéressés sont notamment chargés de suivre la situation sur le plan de la sécurité et d'en rendre compte, en appelant l'attention sur les événements qui peuvent entraîner des déplacements de population ou toute autre situation d'urgence. Les renseignements ainsi obtenus pourraient être utilisés pour l'alerte rapide.

40. Depuis 1980, l'Assemblée générale n'a cessé de souligner dans ses résolutions la nécessité de prévenir de nouveaux courants de réfugiés, notamment en renforçant les systèmes d'alerte rapide. Le Bureau de la recherche de la collecte d'informations a été créé en 1987. Entre autres attributions, il est chargé de signaler rapidement les situations évolutives qui exigent l'attention du Secrétaire général, de façon à éviter de nouveaux courants de réfugiés ou des situations d'urgence du même ordre. En 1988, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de continuer à développer le rôle du Bureau en tant qu'organe de liaison chargé d'assurer le fonctionnement d'un système efficace d'alerte rapide et le renforcement de la coordination en matière de collecte et d'analyse d'informations entre les organismes des Nations Unies en vue de prévenir de nouveaux courants massifs de réfugiés et de personnes déplacées.

41. En 1990, le Corps commun d'inspection a préconisé de mettre en place un système efficace d'alerte rapide concernant les courants potentiels de réfugiés, grâce à une meilleure coordination des activités à l'échelle du système, le Bureau, dûment renforcé, devant servir de centre de liaison (JIU/REP/90/2). Le CCI a entrepris une étude approfondie de l'efficacité des systèmes d'alerte rapide des organismes des Nations Unies pour ce qui est de déceler les signes avant-coureurs de problèmes majeurs.

2. Atténuation des effets des catastrophes - prévention et planification préalable

42. On s'accorde à reconnaître qu'une planification préalable est indispensable pour gérer efficacement les secours. Il suffit souvent d'un effort modeste au niveau de la prévention et de la planification pour réduire considérablement les pertes en vies humaines et les dégâts consécutifs à une catastrophe.

a) Prévention

43. Les catastrophes causées par l'homme ont souvent pour origine la misère, la dégradation de l'environnement, des violations des droits de l'homme, des conflits et, de manière générale, les difficultés de développement. La prévention consiste donc à faire des efforts concertés pour résoudre ces problèmes. Le système des Nations Unies joue un rôle important dans la recherche de solutions durables.

44. Dans le cas des catastrophes naturelles, la prévention a pour but d'atténuer autant que faire se peut leurs effets. Le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe coordonne les activités des organismes des Nations Unies dans ce domaine et, à ce titre, fournit des conseils aux gouvernements pour les aider à atténuer les effets des catastrophes, à perfectionner les techniques utilisées à cet effet et à mener à bien des programmes d'enseignement et de formation. Le Bureau a publié un manuel sur l'atténuation des effets des catastrophes et un document directeur à l'intention des responsables et des planificateurs actifs aux

échelons régional, national ou local. L'objectif de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles est d'atténuer les effets des catastrophes en faisant prendre conscience aux gouvernements qu'il faut mettre au point des stratégies appropriées dans tous les pays vulnérables, ainsi qu'aux niveaux régional et mondial. A ce jour, 92 comités aux centres de liaison nationaux ont été créés. Néanmoins, dans nombre de pays, les mesures voulues n'en sont qu'au premier stade de leur élaboration et ne sont donc pas encore appliquées. Pour que ce type d'action soit efficace, il faudrait créer dans chaque pays un service de gestion des secours d'urgence disposant de personnel formé, de systèmes de communication, de matériel, de moyens de transport, etc. L'objectif est que d'ici à l'an 2000, tous les pays aient adopté individuellement ou dans un cadre régional des plans nationaux et locaux de prévention et de planification préalable, comprenant entre autres éléments, une évolution des divers risques encourus au niveau national. Les organismes du système pourraient s'appuyer sur ces plans nationaux d'atténuation des effets des catastrophes pour coordonner leur assistance à l'échelon national.

45. A l'heure actuelle, un grand nombre d'institutions d'aide au développement, de même que les commissions régionales, fournissent une aide dans leur domaine de compétence. Cependant, bien qu'elles disposent des connaissances scientifiques et techniques qui pourraient sensiblement réduire les effets des catastrophes naturelles, leurs activités de prévention de ces catastrophes dans les pays en développement sont restées limitées faute de ressources.

b) Dispositions préventives

46. L'objectif des dispositions préventives est de mettre en place une capacité d'intervention adéquate pour les cas d'urgence à venir. Il s'agit de dresser des plans pour donner l'alerte et évacuer les populations en cas de danger imminent, organiser le sauvetage une fois la catastrophe survenue, enfin nourrir et héberger les victimes. S'y rattachent divers éléments de planification opérationnelle : détermination des critères sur la base desquels il sera décidé d'appliquer tel ou tel élément du plan; formation de responsables locaux et éducation de la population dans les zones à risques élevés. L'action préventive est fondée sur la connaissance des données. C'est un processus continu qui a une dimension éducative. Au cours des années, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO) ainsi que d'autres organismes des Nations Unies ont mis au point, en collaboration avec un grand nombre de pays particulièrement exposés aux catastrophes, des programmes d'action préventive d'ordre général ou plus particulièrement axés sur une région donnée.

i) Personnel

47. Les organisations des Nations Unies chargées d'activités d'assistance humanitaire ont pris un certain nombre de dispositions pour renforcer leur capacité d'intervention. Le HCR, l'UNICEF et l'UNDRO ont prévu avec divers

gouvernements des dispositifs d'attente pour le détachement immédiat de personnel d'urgence spécialisé. C'est ainsi que le Bureau du Coordonnateur et plus récemment l'OMS ont mis en place ce genre d'arrangements avec les équipes suisses de secours en cas de catastrophe. L'OMS a également établi une liste de contacts dans chaque pays pour organiser la préparation et la réaction aux situations d'urgence. Dans certaines zones, l'OMS a établi des bureaux de préparation aux situations d'urgence et d'organisation des secours. Le HCR est en train de constituer des équipes permanentes de responsables en cas d'urgence qui devraient être en place au début de 1992. Il a également pris des arrangements avec certaines organisations non gouvernementales pour le déploiement rapide de personnel en vue d'opérations d'urgence. L'UNICEF a mis en place à Nairobi un groupe d'intervention rapide et a collaboré avec une organisation suédoise de secours (Swed Relief) pour prévoir des équipes médicales et logistiques auxquelles elle a eu recours à plusieurs reprises. L'UNICEF a par ailleurs noué des relations étroites avec un certain nombre d'organisations non gouvernementales spécialisées dans l'assistance en cas d'urgence de façon qu'elles contribuent à son action. Mais la plupart de ces organismes des Nations Unies constatent que lorsque plusieurs situations d'urgence surviennent simultanément, ces dispositions se révèlent très insuffisantes.

48. Le HCR, l'UNICEF, le PAM, l'OMS et maintenant l'UNDRO/PNUD organisent pour leur personnel des programmes de gestion des situations d'urgence. Certains de ces programmes sont également ouverts aux ONG et aux responsables gouvernementaux. Le PNUD et l'UNDRO ont lancé un programme de formation à la gestion des catastrophes dont on prévoit qu'il aidera à renforcer les compétences professionnelles de quelque 3 200 personnes dont 2 000 situées dans des pays en développement particulièrement exposés aux catastrophes. La planification et l'exécution de ce programme s'effectuent en collaboration étroite avec d'autres organismes des Nations Unies qui jouent un rôle opérationnel dans la gestion des catastrophes. Le HCR a lui aussi un programme de formation à la gestion des catastrophes qui comporte un élément de formation à la protection internationale. Depuis 1985, un millier de personnes environ ont reçu une formation tant du fait du HCR que des gouvernements, des organisations non gouvernementales et du système des Nations Unies.

49. Il est particulièrement important de tenir des fichiers au Siège de façon à pouvoir recruter à très bref délai les spécialistes des situations d'urgence pour étoffer le personnel de terrain dans le pays visé. L'UNDRO, l'UNICEF et le PAM tiennent des fichiers de ce genre où figurent des spécialistes extérieurs au système des Nations Unies, auxquels il peut être fait appel. L'UNICEF et l'OMS collaborent pour leur part à la tenue d'un fichier de personnel qualifié pour les opérations d'urgence. Mais il ne suffit pas que les fichiers existent si telle ou telle organisation n'a pas mis en place des procédures spéciales pour le recrutement rapide de spécialistes en cas d'urgence.

50. Quand une situation d'urgence est déclarée dans un pays, la plupart des fonctionnaires des services extérieurs d'organismes des Nations Unies qui s'occupent d'assistance au développement sont mobilisés pour les opérations d'urgence. Mais il n'existe pas de ressources, de spécialistes ou d'équipement d'urgence immédiatement disponibles pour appuyer leurs efforts. En outre, jusqu'à présent, les coordonnateurs résidents ne sont pas formés à la tâche de coordination de l'intervention des organismes des Nations Unies dans les situations d'urgence à l'échelon du pays. Ils n'ont pas non plus, en l'absence de procédures spéciales d'urgence et d'un fonds de réserve central, de possibilité instantanée de recruter du personnel et d'acheter du matériel.

51. On s'occupe actuellement de mettre en place dans une cinquantaine de pays en développement des équipes de gestion des opérations en cas de catastrophe composées de représentants locaux des organisations des Nations Unies placés sous la direction de coordonnateurs résidents. Ces équipes seront chargées d'établir des profils de chaque pays, de tenir à jour des fichiers du personnel technique et autre, des moyens logistiques et des fournitures de secours disponibles à la demande dans le pays et de prendre des dispositions pour recevoir et interpréter les données d'alerte avancée.

ii) Moyens logistiques et stockage préalable de fournitures de secours

52. Un élément important de la préparation aux situations d'urgence est la constitution et la mise en place préalable de stocks en des endroits stratégiques. Le système des Nations Unies dispose de deux principaux stocks centraux : un grand stock d'articles non alimentaires au Centre d'achat et d'emmagasiner de la Division des fournitures de l'UNICEF à Copenhague et un stock de moindre importance d'articles types de secours que gère l'UNDRO à Pise, en Italie. L'UNDRO dirige également un entrepôt régional plus restreint au Mozambique. Le HCR a engagé avec un gouvernement donateur des négociations qui sont sur le point d'aboutir en vue de la création et de la gestion d'un stock d'urgence. Celui-ci devrait commencer à fonctionner au début de 1992. A l'occasion, des entrepôts locaux sont également constitués à des fins de stockage intermédiaire ad hoc.

53. C'est le stock de Copenhague qui fournit de loin le plus gros des fournitures de secours d'urgence autres qu'alimentaires pour les organismes des Nations Unies ainsi qu'un volume important de fournitures d'urgence pour les gouvernements et les organisations non gouvernementales. D'autres organisations, telles que l'OMS, ont pris des arrangements tant pour avoir accès au stock de Copenhague que pour collaborer avec le Bureau du Coordonnateur en ce qui concerne l'entrepôt de Pise. Ces stocks d'urgence devraient continuer de faire partie intégrante du processus de fourniture régulière de ces articles aux programmes d'urgence et de développement et ce pour trois raisons. Premièrement, bien entendu, on bénéficie d'un prix de revient moins élevé et d'économies de frais généraux. Deuxièmement, la rotation continue assure le renouvellement des stocks. Troisièmement, il est possible de la sorte sans surcroît excessif de dépenses d'intégrer le stock

physique à une capacité d'achat et d'expédition rapide qui permet de procéder au plus vite à l'acquisition de fournitures tant de façon centralisée que dans les régions mêmes où ont lieu les opérations.

54. L'OMS a chargé, au titre d'un contrat de sous-traitance, une organisation à but non lucratif d'Amsterdam de tenir des stocks de fournitures médicales aux fins d'opérations d'urgence. Un arrangement du même ordre est sur le point d'être mis en place avec un autre entrepôt en Inde. Un petit entrepôt de médicaments va être constitué à Addis-Abeba sous l'égide du Centre panafricain pour les capacités d'intervention. Ces stocks de l'OMS sont constitués à partir d'une liste normalisée de troussees sanitaires d'urgence de l'OMS.

55. La capacité d'ensemble considérable dont dispose le PAM pour acheminer une aide alimentaire à destination des pays en développement lui a permis d'intervenir efficacement pour faire face à des besoins d'urgence immédiats. Encore que la Réserve alimentaire internationale d'urgence, constituée à un niveau théorique de 300 000 tonnes d'aliments par an, ne soit pas en fait un stock physique de denrées, les opérations de grande envergure du PAM dans les zones en développement et les régions affectées par les situations d'urgence et qui l'amènent à manier quelque 3 millions de tonnes par an offrent la possibilité d'emprunter des denrées alimentaires à d'autres projets et d'autres opérations pour les réacheminer vers des situations d'urgence. Il en résulte que même si la réserve n'a pas d'existence physique en tant que telle elle sert en cas d'emprunt à remplacer les quantités prêtées. Dans les pays particulièrement exposés aux crises alimentaires à grande échelle, le PAM a organisé des projets de réserves de denrées de façon à permettre des ponctions instantanées, a mis en place des moyens logistiques et des services de gestion de vivres et dans certains cas a organisé et gère lui-même des parcs de camions de façon à avoir la capacité voulue pour amener les vivres à pied d'oeuvre. Compte tenu des problèmes chroniques et d'approvisionnement en denrées alimentaires qui marquent les opérations de secours à long terme aux réfugiés, le PAM a par ailleurs revu sa réglementation et finance désormais ses opérations au titre d'une subdivision distincte de son budget de façon à garantir d'avance que les ressources seront disponibles. Le PAM a également tenté de constituer physiquement des stocks installés en des lieux préétablis pour faire face aux urgences alimentaires, mais il a constaté que leur entretien était difficile et coûteux et préconise à leur place de rehausser l'efficacité des arrangements pris avec les pays donateurs de façon à avoir la garantie de pouvoir puiser dans des délais donnés aux stocks alimentaires de sécurité de ceux-ci.

iii) Financement

56. Dans le système des Nations Unies, la plupart des activités sont financées sur la base de contributions affectées à des fins données, autrement dit reçues aux fins d'activités imprécises qui sont énumérées dans les appels de fonds lancés séparément par chaque organisation ou dans les appels conjoints lancés au nom du Secrétaire général dans le contexte de chaque

situation d'urgence. Un décalage critique intervient entre les annonces de contributions et le versement de celles-ci en réponse aux appels de fonds. C'est pour cette raison que plusieurs organismes des Nations Unies ont constitué des réserves opérationnelles ou fonds pour imprévus dont l'importance varie de l'un à l'autre. Récemment, le HCR a apporté le montant de son fonds extraordinaire de 10 millions de dollars à 20 millions avec possibilité d'y puiser jusqu'à concurrence de 6 millions de dollars dans chaque cas d'urgence. Le fonds de réserve de l'UNICEF a été porté en 1991 de 4 millions de dollars à 7 millions. En 1990, l'OMS a constitué un fonds d'intervention d'urgence sur lequel il peut allouer pour chaque situation d'urgence déclarée pour un pays donné jusqu'à 100 000 dollars. Le fonds est ensuite reconstitué à l'aide des dons reçus ultérieurement en réponse aux appels lancés à l'occasion de chaque situation d'urgence. Le Conseil d'administration du PNUD a récemment affecté 15 % des 7 millions de dollars proposés pour le cinquième cycle de programmation (1991-1996) à des activités relevant de la phase de secours des situations de catastrophe. La réserve de base du PAM est sa réserve alimentaire internationale d'urgence s'élevant à 500 000 tonnes et susceptible d'être accrue en cas de besoin. Le volume en a atteint 812 000 tonnes en 1985. En outre, le PAM peut allouer par imputation sur son budget ordinaire 15 millions de dollars pour les situations d'urgence et 30 millions de dollars de plus pour les opérations de longue durée d'approvisionnement en vivres des réfugiés et des personnes déplacées. Le Directeur exécutif du PAM peut autoriser le prélèvement sur le budget ordinaire d'avances de caisse jusqu'à concurrence d'un montant de 4,5 millions de dollars pour faire face aux décaissements d'urgence, et le personnel de terrain a pouvoir à dépenser jusqu'à 50 000 dollars dans chaque cas pour frais alimentaires et dépenses connexes.

57. Le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies en cas de catastrophe dispose sur son budget ordinaire de 360 000 dollars pour dons d'urgence et peut allouer sur ce montant jusqu'à concurrence de 50 000 dollars par catastrophe et par pays. Le Secrétaire général, lui, ne dispose pas d'une allocation distincte pour la coordination des actions d'intervention immédiate dans les situations d'urgence complexes.

58. Cette multiplicité de fonds séparés facilite une intervention rapide et permet aux organisations opérationnelles dans le contexte d'opérations ad hoc d'engager les activités initiales de secours sans attendre que les mécanismes de coordination puissent être mis en place et commencer à fonctionner. Néanmoins, le montant global de ces ressources est tout à fait insuffisant pour permettre de réagir rapidement à des situations d'urgence de grande ampleur.

iv) Centralisation et échange des informations

59. Il n'existe pas actuellement de registre ou d'inventaire central des capacités permanentes, sous forme de spécialistes des situations d'urgence, de fournitures de secours, de fonds et d'appui logistique, qui seraient disponibles dans le cadre du système des Nations Unies ou en provenance de

sources bilatérales ou d'organisations non gouvernementales. L'UNDRO a récemment constitué un registre des équipes de recherche et de sauvetage disponibles en dehors du système des Nations Unies. Un élément fondamental de la préparation aux situations d'urgence est un échange régulier d'informations sur les plans de préparation avec tous les secteurs de la communauté internationale - pays exposés aux catastrophes, gouvernements fournisseurs d'aide bilatérale, organisations intergouvernementales et non gouvernementales ainsi que dans le cadre du système des Nations Unies. Il serait ainsi possible d'avoir accès à l'ensemble des informations disponibles quant aux capacités dont peut disposer la communauté internationale et quant à ce qu'on peut espérer lorsqu'une intervention rapide s'impose. Ce genre d'information peut former l'armature d'une planification générale en vue des situations d'urgence.

B. Evaluation des besoins et appels

60. La plupart des ressources nécessaires pour faire face aux situations d'urgence est obtenue au moyen d'appels lancés à cette fin. Pour pouvoir intervenir de manière adéquate lors d'une situation d'urgence, il est indispensable de disposer d'une évaluation exacte des besoins. Dans les situations d'urgence qui relèvent clairement de la responsabilité sectorielle d'une organisation particulière, celle-ci lance son propre appel. Dans les cas où plus d'une organisation intervient, les donateurs ont fait savoir qu'ils préféreraient que les informations recueillies dans le cadre de missions interinstitutions conjointes leur soient présentées globalement.

61. En cas de catastrophe naturelle soudaine, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe assure la coordination d'une évaluation des besoins immédiats, en se fondant essentiellement sur les informations fournies par le coordonnateur résident, qui est également le représentant du Bureau du Coordonnateur. Cette première évaluation est suivie, s'il le faut, par une mission interinstitutions conjointe d'évaluation des besoins dont les conclusions servent de base à un appel global qui est normalement lancé au nom du Secrétaire général. L'OMS a élaboré en 1990 un ensemble de protocoles d'évaluation rapide à utiliser pour évaluer les effets des catastrophes sur le plan de la santé, qui ont fait l'objet d'une large diffusion aux fins d'essais sur le terrain.

62. Lorsque des dispositions spéciales doivent être prises pour des situations d'urgence complexes, chaque représentant personnel du Secrétaire général lance un appel global en son nom sur la base d'une évaluation interinstitutions des besoins. Le Département des questions politiques spéciales, de la coopération régionale, de la décolonisation et de la tutelle lance des appels globaux au nom du Secrétaire général pour les situations de crise complexes et prolongées en Afrique.

63. La tendance observée chez certaines organisations à lancer leurs propres appels préalables, appels séparés et appels spéciaux en sus de l'appel global lancé par le Secrétaire général a suscité des plaintes de la part des

donateurs qui éprouvent des difficultés à établir le lien qui existe entre les appels individuels et celui du Secrétaire général. Ils n'arrivent pas non plus à déterminer jusqu'à quel point ces différents appels se recoupent et si les nouveaux appels annulent les précédents. Ceci a des répercussions sur la rapidité et l'efficacité de leur intervention.

64. L'imprécision des appels a également nui, dans de nombreux cas, à l'efficacité de l'action des donateurs et des organismes de secours. On a fait observer qu'il faudrait utiliser des descriptions types pour les articles destinés aux opérations de secours et fournir des spécifications claires pour les articles spéciaux. Les frais de transport devraient faire partie intégrante de l'appel. Les données relatives aux besoins en matière de secours qui proviennent de diverses sources devraient être évaluées et harmonisées avant d'être transmises aux donateurs éventuels. Il faudrait suivre l'évolution des besoins et en informer régulièrement les donateurs.

65. Les rapports de situation établis par le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe et au titre d'opérations spéciales ont pour but de tenir tous les partenaires informés de l'évolution de la situation entre des appels de caractère plus formel, qu'ils viennent compléter. Le Bureau du Coordonnateur a récemment amélioré la qualité de ses rapports qui indiquent désormais le volume des contributions en espèces et en nature restant à trouver auprès de sources extérieures, déduction faite des contributions déjà fournies ou ayant fait l'objet d'annonces fermes.

C. Diffusion d'informations sur les situations d'urgence

66. L'une des fonctions du Bureau du Coordonnateur est de servir de centre d'échange d'informations pour toutes les sources d'assistance extérieure dans les situations d'urgence. Sauf dans un petit nombre de cas, il ne diffuse d'informations que sur les situations d'urgence pour lesquelles il exerce des fonctions de coordination. Chaque opération spéciale diffuse ses propres informations. Certaines ont cependant eu recours au Bureau du Coordonnateur à cette fin. L'OMS, par exemple, a fait appel au Bureau du Coordonnateur pour la diffusion d'appels et de rapports de situation sur l'épidémie de choléra. Le Représentant exécutif du Secrétaire général a utilisé les services du Bureau du Coordonnateur pour l'opération dans le golfe Persique, et le Bureau du Coordonnateur a également diffusé des informations sur l'opération spéciale au Libéria.

67. Le Bureau du Coordonnateur dirige le Réseau international d'information des Nations Unies sur les situations d'urgence (UNIENET) et les services de communication et de base de données. La base de données du Réseau devrait être rendue totalement interactive afin qu'il soit possible de suivre l'évolution des besoins en matière de secours d'urgence, de connaître le montant des contributions annoncées ou effectivement versées et des soldes restant à payer et de disposer de données logistiques. En dehors de ce Réseau, le Bureau du Coordonnateur communique des rapports de situation à quelque 500 donateurs potentiels (gouvernements, organisations internationales

et organisations non gouvernementales). Il a pris des mesures pour améliorer ses systèmes d'information, mais ses possibilités sont limitées, faute de ressources.

68. La capacité technique du Bureau du Coordonnateur en matière de diffusion de l'information doit rester constamment à l'étude, afin qu'en se dotant de nouveaux moyens pour la collecte, l'analyse et la diffusion rapides d'informations fiables il soit mieux à même de jouer le rôle essentiel qui lui incombe, s'agissant de centraliser et d'exploiter l'information pour tous les types de situation d'urgence. Le Programme alimentaire mondial (PAM) publie également un télex hebdomadaire sur les opérations d'urgence, qui porte sur les principales situations d'urgence alimentaire et donne des informations précises sur les envois d'aide alimentaire et les goulets d'étranglement. Il essaie ainsi d'éviter les doubles emplois et le risque de voir des non-spécialistes donner un tableau inexact de la situation.

D. Accès aux zones sinistrées

69. L'accès aux zones sinistrées est une condition indispensable pour les activités de secours et les activités humanitaires, notamment pour le transport et la distribution des secours. En 1989, le Conseil mondial de l'alimentation a recommandé l'élaboration de directives pour assurer le passage en toute sécurité de l'aide alimentaire d'urgence. Dans sa résolution 45/100 du 14 décembre 1990, relative à l'aide humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de poursuivre les consultations nécessaires en vue de déterminer les moyens de faciliter l'acheminement aux victimes de catastrophes de l'assistance humanitaire appropriée, y compris par la mise en place de couloirs d'urgence, et de lui présenter un rapport lors de sa quarante-sixième session.

70. L'accès aux personnes qui ont besoin de secours exige souvent - en cas de conflit - la négociation de règles de base concernant le choix du moment de l'intervention et les modalités d'accès (par exemple arrangements relatifs à la notification, accords de cessez-le-feu, couloirs de tranquillité, etc.). Ceci suppose des discussions continues avec toutes les parties au conflit concernant l'évaluation des besoins, l'acheminement de l'assistance et parfois le contrôle international à travers les frontières ou les lignes. Lors de plusieurs des opérations qui ont les meilleurs résultats, le coordonnateur désigné a joué un rôle important dans l'organisation des activités politiques aussi bien que des activités de secours et de relèvement. Ces dernières années, les principes novateurs adoptés par les organismes des Nations Unies comme les journées, les couloirs et les zones de tranquillité ont contribué à créer des circonstances spéciales durant lesquelles une assistance d'urgence pouvait être fournie à toutes les victimes d'un conflit, quel que soit leur camp. Ces innovations doivent être encore perfectionnées et la capacité des Nations Unies dans ce domaine devrait être renforcée sur la base de l'expérience acquise.

E. Procédures opérationnelles

71. Chaque organisme des Nations Unies a ses propres règles et procédures. Le HCR, l'UNICEF, le PAM, le CICR et un certain nombre d'organisations non gouvernementales ont publié à l'intention de leur personnel des manuels pour les situations d'urgence. Le Bureau du Coordonnateur et le PNUD sont en train d'établir un manuel commun détaillé pour la gestion, au niveau des pays, des opérations d'urgence, qui sera publié avant la fin de l'année. En outre, le Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité est en train de mettre au point un manuel commun sur la sécurité qui a des incidences pour les mesures prises dans des situations d'urgence.

72. Les réglementations et procédures régissant l'achat de fournitures et le recrutement de personnel ont des répercussions directes sur la rapidité avec laquelle les secours sont fournis. Comme les procédures normales sont inadaptées à une action d'urgence, il est nécessaire de les modifier pour l'achat, le transport et le stockage de fournitures destinées aux opérations d'urgence afin d'accélérer les secours. Par exemple, certaines organisations du système des Nations Unies et de l'extérieur ne sont pas tenues de faire officiellement appel à des soumissions ce qui leur permet de réagir rapidement dans les situations d'urgence.

73. Pour mettre en oeuvre un plan d'action concerté dans les situations d'urgence de grande ampleur, il est important que toutes les organisations participant aux opérations puissent agir avec souplesse. Ceci est nécessaire pour qu'un tel plan puisse être exécuté rapidement et de façon coordonnée.

74. Pour que les organismes des Nations Unies puissent intervenir rapidement, les gouvernements devraient également adopter des procédures spéciales qui les dispensent des formalités douanières habituelles et autres règles empêchant l'achat rapide de matériel et de fournitures destinées aux opérations de secours.

F. Logistique

75. Une mobilisation efficace des moyens logistiques et de transport joue un rôle essentiel dans les activités de secours. La plupart des organismes des Nations Unies gèrent les aspects logistiques directement liés à leurs principales responsabilités opérationnelles, encore que certains d'entre eux fassent appel aux services d'organisations plus spécialisées pour les opérations de grande envergure. Le PAM, qui est l'organisme des Nations Unies qui dispose du réseau le plus important et le plus étendu en matière de transport et de logistique, joue le rôle principal dans la coordination du transport de l'aide alimentaire, en particulier dans les opérations d'urgence complexes. Il assure aussi régulièrement des services de transport et des services logistiques pour l'aide fournie à titre bilatéral. Le PAM a également entrepris des projets pour éliminer les goulets d'étranglement dans la chaîne logistique, en procédant par exemple à l'évaluation des capacités et équipements portuaires. En Ethiopie, il exploite un parc de 340 camions; au

Pakistan, il a créé une antenne logistique conjointe avec le HCR pour desservir l'Afghanistan, et au Soudan, il emploie 100 coordonnateurs et surveillants des opérations logistiques. Le PAM s'occupe non seulement de la manutention de l'aide alimentaire, mais également d'un volume considérable de produits non alimentaires, allant du matériel portuaire et des véhicules aux abris et à divers types de matériel pour les camps. Le HCR et le PAM proposent qu'à compter de 1992, le PAM se charge progressivement de tous les aspects logistiques du transport de produits alimentaires à toutes les opérations HCR/PAM d'alimentation en faveur des réfugiés. L'UNICEF assure également le transport de secours d'urgence, principalement dans le secteur non alimentaire.

76. L'Organisation internationale pour les migrations joue un rôle de plus en plus important dans le transport des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées dans le contexte des efforts coordonnés déployés par les organismes des Nations Unies. Lors de la crise récente en Jordanie, l'OIM a participé à un effort coordonné avec le système des Nations Unies et a organisé jusqu'à 40 vols par jour pour transporter environ 200 000 ressortissants de pays tiers. Elle a également participé à un effort coordonné du système des Nations Unies pour ramener en Iraq plus de 200 000 personnes qui s'étaient réfugiées en Turquie et en République islamique d'Iran. Dans les deux cas les plus récents, l'ampleur et le caractère soudain des situations d'urgence ont également nécessité l'appui logistique supplémentaire des forces de la coalition dans le Golfe et des forces armées des Etats-Unis au Bangladesh.

G. Comité international de la Croix-Rouge et Organisation internationale pour les migrations

77. Dans de nombreuses situations d'urgence, les organismes des Nations Unies ont travaillé en étroite coopération avec deux organisations, le CICR et l'OIM.

1. Comité international de la Croix-Rouge

78. Le CICR, dont les activités se fondent sur les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles supplémentaires de 1977 qui, ensemble, constituent ce qu'on appelle le droit humanitaire international, part du principe que les personnes déplacées à la suite de conflits armés ou de troubles ont droit à une protection et à une assistance. En tant qu'institution neutre, dont le travail humanitaire est effectué plus spécialement durant des périodes de conflits armés internationaux ou autres ou de troubles intérieurs, le CICR a pour tâche d'assurer une protection et une assistance aux victimes militaires et civiles de tels événements et de leurs résultats directs. Sa capacité de prendre des mesures indépendantes et efficaces repose, pour l'essentiel, sur les dispositions de son statut qui prévoient le "droit d'initiative".

79. Les personnes déplacées à l'intérieur d'un pays par un conflit armé sont protégées notamment par les garanties fondamentales concernant le traitement des personnes qui ne participent pas directement aux hostilités. Par

ailleurs, le Protocole II rappelle que, pour les cas non prévus par le droit en vigueur, les victimes demeurent en tout temps sous la sauvegarde "des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique". De plus, comme dans le cas d'un conflit armé international, le CICR peut recourir au droit d'initiative pour agir au nom des personnes déplacées à l'intérieur d'un pays qui sont victimes de conflits armés non internationaux. Le rôle qui lui revient est donc celui d'une institution supplétive intervenant là où aucun autre organisme n'est disponible, disposé ou compétent pour fournir une protection et une assistance.

80. Néanmoins, le CICR a parfois éprouvé des difficultés à fournir une protection et une assistance à des personnes déplacées à l'intérieur d'un pays qui étaient victimes de conflits armés ou d'actes de violence. Aussi, la Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève en 1986 a-t-elle adopté la résolution XVII sur le Mouvement et les réfugiés, afin de renforcer les déclarations antérieures de politique générale et de demander aux gouvernements nationaux d'autoriser le CICR à fournir une assistance et une protection aux personnes qui en sont dépourvues, comme c'est le cas de celles qui sont déplacées à l'intérieur d'un pays. Par ailleurs, à la même Conférence, il a été précisé que les programmes de la Croix-Rouge avaient un caractère d'urgence et devaient être suspendus dès que les autres organisations étaient en mesure de fournir l'aide requise.

2. Organisation internationale pour les migrations

81. L'Organisation internationale pour les migrations a été fondée le 5 décembre 1951 à l'occasion de la Conférence sur les migrations. Initialement, son mandat était celui d'une organisation régionale temporaire, mais la demande d'assistance en matière de migrations, loin de diminuer, ayant augmenté, ce mandat s'est trouvé de facto élargi en 1979 de manière qu'elle puisse fournir une assistance dans le monde entier. L'OIM a pour objectif d'assurer la migration méthodique des personnes qui ont besoin de services de migration au niveau international. Cette organisation compte actuellement 40 Etats membres et 25 Etats observateurs et plus de 50 bureaux extérieurs dans toutes les régions, notamment dans des pays qui ne sont ni membres ni observateurs.

H. Organisations non gouvernementales et médias

82. Le rôle des organisations non gouvernementales dans les situations d'urgence a considérablement augmenté. Ces organisations sont bien placées pour atteindre les sources de financement. Les dépenses qu'elles ont consacrées en 1986 à l'ensemble des programmes opérationnels se sont chiffrees à environ 3 milliards de dollars. Les ressources financières des six organisations non gouvernementales les plus importantes qui s'occupent d'activités de développement et de secours d'urgence se chiffrent actuellement à 1,2 milliard de dollars. En dehors de leur importance sur le plan financier, la capacité qu'ont ces organisations de mobiliser l'opinion du public et d'obtenir ainsi un large appui pour d'importantes opérations de

secours a constitué ces dernières années un facteur déterminant de l'ampleur de l'assistance internationale dans les situations d'urgence. En outre, elles peuvent fournir un grand nombre d'agents techniques disposés à travailler dans des situations d'urgence, et l'assistance qu'elles offrent aux personnes déracinées s'accompagne souvent d'un rôle de protection de facto. Pour toutes ces raisons, la capacité qu'a le système des Nations Unies de les mobiliser et de les utiliser efficacement peut jouer un rôle considérable dans le succès d'une opération de secours. Il est de plus en plus largement admis que l'Organisation des Nations Unies devrait fournir le cadre et la direction nécessaires aux organisations non gouvernementales dans les opérations destinées à faire face à des situations d'urgence.

83. Le HCR et le Bureau du Coordonnateur ont mis en place un mécanisme de consultation systématique pour tenir les organisations non gouvernementales informées des besoins et coordonner leurs activités dans chaque situation d'urgence. Le Bureau du Coordonnateur, en tant qu'organisme chef de file en Jordanie à la suite de la crise entre l'Iraq et le Koweït, a travaillé en étroite collaboration avec certaines organisations non gouvernementales qui avaient été désignées pour s'occuper de divers camps de réfugiés. Au Soudan, les organisations non gouvernementales ont participé à 80 % des activités de secours à la suite de la famine de 1984-1985. Plus récemment, dans le cadre de l'assistance fournie aux réfugiés kurdes, le HCR, en tant qu'organisme chef de file, a déployé 180 agents des Conseils nordiques pour les réfugiés afin de compléter ses efforts sur le terrain.

84. Toutefois, dans le cadre d'opérations spéciales mises en place pour faire face à des situations d'urgence complexes, les responsabilités sont réparties entre un si grand nombre de départements qu'il s'est avéré difficile de maintenir une liaison régulière avec les organisations non gouvernementales et qu'il n'a donc pas toujours été possible de tirer pleinement parti des possibilités qu'elles offrent.

85. Les médias jouent un rôle central dans la mobilisation des ressources de donateurs potentiels face à des situations d'urgence. Aucun autre organisme ou moyen n'est capable ou ne permet de mobiliser l'opinion publique, ainsi que les ressources, de manière aussi intense et aussi rapide que les médias. Ceci a été illustré dans toutes les situations d'urgence de grande ampleur, de la famine en Ethiopie en 1984 à la situation des réfugiés kurdes. A l'heure actuelle, les médias et autres parties intéressées doivent s'adresser à plusieurs départements et organismes différents des Nations Unies pour obtenir des informations à jour sur chacune des grandes opérations spéciales entreprises pour faire face à des situations d'urgence complexes. Les médias éprouvent des difficultés à obtenir des informations immédiatement car, en l'absence d'interlocuteur central, il est généralement difficile de savoir quel bureau ou département est responsable de telle ou telle opération d'urgence. Le Bureau du Coordonnateur et le HCR ont l'un et l'autre un centre de coordination de l'information sur les catastrophes naturelles soudaines et les situations de réfugiés, respectivement, et diffusent aussi largement les informations pertinentes aux médias.

Notes

a/ Voir le statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (annexe à la résolution 428 (V) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1950), par. 1 et 9.

b/ Au paragraphe 11 de la résolution 194 (III), l'Assemblée générale est convenue d'une "solution durable" au problème en décidant qu'il y avait lieu de permettre aux réfugiés qui le désiraient de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités devraient être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décidaient de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé.
