



**Assemblée générale
Conseil économique et social**

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/203
E/1995/79
14 juin 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
Cinquantième session
Point 20 a) de la liste préliminaire*
RENFORCEMENT DE LA COORDINATION DE
L'AIDE HUMANITAIRE D'URGENCE ET DES
SECOURS EN CAS DE CATASTROPHE FOURNIS
PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES,
Y COMPRIS L'ASSISTANCE ÉCONOMIQUE
SPÉCIALE : RENFORCEMENT DE LA
COORDINATION DE L'AIDE HUMANITAIRE
D'URGENCE FOURNIE PAR L'ORGANISATION
DES NATIONS UNIES

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
Session de fond de 1995
Point 5 de l'ordre du jour
provisoire**
QUESTIONS SOCIALES, HUMANITAIRES
ET DROITS DE L'HOMME : RAPPORTS
DES ORGANES SUBSIDIAIRES,
CONFÉRENCES ET QUESTIONS
CONNEXES

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 5	3
II. UN CONTEXTE EXPLOSIF	6 - 24	4
III. LE PROBLÈME DE LA COORDINATION	25 - 69	8
A. Département des affaires humanitaires	26 - 33	8
B. Comité permanent interorganisations	34 - 36	10
C. Fonds central autorenewable d'urgence	37 - 44	10
D. Appui aux activités de coordination sur place	45 - 58	12

* A/50/50/Rev.1.

** E/1995/100.



TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
E. Procédure d'appels communs	59 - 67	15
F. Échange d'informations	68 - 69	17
IV. CAPACITÉ D'ACTION HUMANITAIRE DES NATIONS UNIES . .	70 - 128	18
A. Capacité opérationnelle	74 - 112	18
B. Moyens financiers	113 - 128	26
V. REDRESSEMENT ET TRANSITION	129 - 135	30
VI. L'ENJEU DE LA PRÉVENTION ET DE LA PLANIFICATION PRÉALABLE	136 - 154	32
A. Capacité d'alerte rapide et mesures prises comme suite à ces alertes	140 - 145	33
B. Programmes de formation	146 - 150	34
C. Renforcement des capacités nationales de gestion des catastrophes naturelles	151 - 154	35
VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	155 - 164	37
ANNEXES		
I. Pertes en vies humaines parmi le personnel civil des Nations Unies		41
II. Fonds central autorenewable de secours d'urgence		42
III. Analyse des appels communs interorganisations (Nations Unies) en faveur de l'aide humanitaire		46
IV. Institutions spécialisées - Budgets, dépenses au titre d'opérations d'urgence et réserves d'urgence de quelques organisations en 1994		52

/...

I. INTRODUCTION

1. Ces dernières années, l'aide humanitaire a connu une évolution profonde et spectaculaire. Les catastrophes et les flambées de violence ayant pour effet de tuer, mutiler, déplacer les populations et détruire des moyens vitaux de survie ont fait un nombre de victimes sans précédent.

2. Dans le cas des catastrophes causées par l'homme, les organisations humanitaires doivent agir dans des sociétés déchirées par la guerre, où les parties engagées dans un conflit méprisent souvent de façon flagrante les principes humanitaires fondamentaux. Il leur faut s'attacher à préserver le bien-être de la population civile et lui venir en aide, tout en respectant les principes humanitaires.

3. La communauté internationale se trouve confrontée à un paradoxe : alors qu'il lui faut mobiliser des ressources de plus en plus importantes pour faire face aux besoins immédiats des victimes, elle reconnaît simultanément que, ce faisant, elle risque de détourner l'attention et l'aide d'autres activités essentielles à l'élimination des causes profondes de la vulnérabilité et des conflits. Cet antagonisme a incité les organisations humanitaires à réévaluer les principes qui déterminent la nature et la portée de leurs interventions.

4. La soudaineté des crises, l'apparition de problèmes nouveaux et la diversité des besoins mettent constamment en évidence l'importance d'un mécanisme, doté d'une structure appropriée et bénéficiant de ressources suffisantes, qui puisse assurer la coordination entre les différents acteurs du secteur humanitaire et entre ce secteur et d'autres partenaires du système international concernés par la gestion des crises et l'action préventive. Il en est ainsi tout particulièrement dans le cas des mouvements massifs, rapides et simultanés de population. Il est souvent difficile de mobiliser et d'affecter rapidement les ressources nécessaires pour prévenir les décès qui pourraient ainsi être évités. Toutefois, si l'appui de la communauté internationale est essentiel, c'est à la population du pays concerné qu'incombe au premier chef le redressement du pays et des collectivités qui le composent.

5. Des progrès notables ont été accomplis pour ce qui est de répondre aux besoins des victimes et d'instaurer une stratégie plus cohérente au sein du système des Nations Unies. Toutefois, comme le souligne le présent rapport, certains obstacles continuent d'affaiblir et d'entraver les travaux des organisations humanitaires. Le rapport commence par étudier le climat explosif dans lequel se déroulent à l'heure actuelle la plupart des activités humanitaires. On y évalue ensuite la capacité du système des Nations Unies de faire face aux situations d'urgence et on y examine les problèmes que suscitent les programmes de redressement. Les activités récentes de prévention et de planification préalable, en particulier en ce qui concerne les catastrophes naturelles, y sont également évoquées. Il convient de noter que l'examen des catastrophes naturelles et de leur prévention fera l'objet d'un rapport distinct consacré à la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, qui sera présenté au Conseil économique et social en juillet 1995. En conclusion, le présent rapport formule un certain nombre de recommandations à l'intention des États Membres.

/...

II. UN CONTEXTE EXPLOSIF

6. Le contexte explosif dans lequel se déroulent les activités d'aide humanitaire est un élément essentiel de la capacité globale du système des Nations Unies de prévenir les crises et d'y répondre de façon à éviter des souffrances inutiles. L'organisation formelle de l'aide humanitaire et les principes du droit humanitaire international et du droit relatif aux réfugiés reflètent la conviction que les individus ont des droits qui découlent implicitement de leur appartenance à la communauté humaine. En luttant pour sauvegarder ces droits, la communauté internationale a sauvé un nombre inestimable de vies et a permis à de nombreux survivants de s'engager dans le difficile processus qu'est la reconstruction de leur vie et de leur société.

7. Toutefois, si les processus qui permettent d'identifier les besoins sont maintenant mieux compris et si de nombreuses mesures ont été prises pour améliorer la capacité de réaction du système des Nations Unies, des obstacles considérables restent à surmonter, dans le nouveau contexte de l'après-guerre froide.

8. La fréquence et la violence des conflits internes constituent l'une des caractéristiques des années 90. Les faits parlent d'eux-mêmes : plus de 90 % des victimes des conflits les plus récents sont des civils. Les femmes et les enfants sont les plus touchés et constituent la grande majorité des réfugiés ou des personnes déplacées dans leur propre pays. Outre les privations et les violences physiques, les victimes souffrent souvent de graves traumatismes. Dans bien des cas, les femmes subissent viols et violences sexuelles et doivent assumer à elles-seules la sécurité de leur famille. Les enfants sont particulièrement vulnérables à la violence et nombre d'entre eux sont recrutés de force pour aller combattre. Les personnes qui sont bloquées dans des zones de guerre ou ne peuvent ou ne veulent pas fuir sont confrontées à des problèmes majeurs que la communauté internationale n'a pas encore réussi à résoudre. Les personnes déplacées dans leur propre pays et les groupes touchés par la guerre ne bénéficient pas de la protection et de l'aide auxquelles peuvent généralement prétendre les réfugiés. Dans certains cas, les personnes qui fuient les horreurs de la guerre sont obligées de franchir la frontière pour recevoir une aide de la part d'organisations humanitaires.

9. Les conflits modernes paraissent encore plus violents si l'on songe à l'augmentation du nombre des personnes touchées. En 1960, le nombre des réfugiés dans le monde entier s'élevait à 1,4 million. En 1985, ils étaient 11,6 millions et, en 1992, 18,2 millions. Actuellement, on compte entre 25 et 30 millions de personnes déplacées dans leur propre pays et qui ont besoin d'une aide de la part de la communauté internationale. En outre, de nombreux autres civils sont touchés par la guerre tandis que d'autres sont victimes de catastrophes naturelles.

10. L'accroissement spectaculaire du nombre de personnes ayant besoin d'une aide humanitaire est directement lié à l'augmentation du nombre de crises qui dégénèrent en conflits violents. En 1959, on comptait de par le monde une dizaine de guerres, contre plus de 50 en 1995. Il s'agit le plus souvent de guerres internes, ce qui a des incidences majeures sur la garantie du respect du droit humanitaire.

/...

11. L'étendue et l'intensité de la souffrance à laquelle est confrontée la communauté internationale sont trop souvent une conséquence du mépris des principes humanitaires fondamentaux. Dans bien des cas, la souffrance des civils, loin d'être une conséquence indirecte des stratégies politiques et militaires, constitue leur principal objectif. La Bosnie-Herzégovine et le Rwanda sont des exemples alarmants de ce qui se produit lorsque des civils sont soumis à toute la brutalité qui caractérise la guerre contemporaine et à des violations flagrantes des droits de l'homme. Il faut assurer le respect du droit avec détermination et faire répondre de leurs actes les responsables de crimes odieux. La création d'un Tribunal international ayant pour mission de poursuivre en justice les auteurs présumés de génocides et de crimes contre l'humanité dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda est un événement important dans la mesure où elle signifie la fin d'une culture d'impunité. L'assimilation du viol à un crime de guerre est également une initiative majeure, qui reflète la conviction qu'on ne peut passer sous silence les violences dont sont tout particulièrement victimes les femmes et les fillettes. L'adoption de mesures qui feront progresser la cause de la justice lors de ces conflits permettra aussi de prévenir des violations flagrantes des droits de l'homme dans d'autres situations explosives.

12. La lutte pour les droits de l'homme peut également aider à résoudre les crises ou, du moins, faciliter l'instauration d'un environnement propice au retour des personnes déracinées. C'est pourquoi on a alloué des crédits provenant du Fonds central autorenewable d'urgence en vue d'accélérer et d'appuyer les activités entreprises par le Centre pour les droits de l'homme au Rwanda. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres organisations d'aide ont également offert un appui logistique et autre. La lutte en faveur des droits de l'homme et les activités connexes sont essentielles pour assurer l'efficacité des programmes humanitaires.

13. Le mépris des principes humanitaires a de graves conséquences sur la portée et l'efficacité de l'action humanitaire et sur le bien-être de ceux auxquels elle est destinée. L'ex-Yougoslavie n'est qu'un exemple de la manière dont l'activité humanitaire est limitée et l'aide détournée au profit d'objectifs diamétralement opposés aux buts humanitaires. Dans d'autres conflits, comme au Libéria, l'accès d'urgence à l'aide humanitaire, qui est un droit inaliénable, a été perturbé et refusé à des fins purement politiques.

14. L'insuffisance des moyens dont disposent les organisations humanitaires pour protéger les populations est particulièrement manifeste lorsqu'elles sont amenées à intervenir dans le cadre de conflits ou de situations caractérisées par des violations flagrantes des droits de l'homme. L'expérience rwandaise montre combien la capacité de l'ONU de fournir une aide et une protection se trouve amoindrie lorsque les mécanismes d'apport et de distribution sont détournés à des fins contraires aux objectifs humanitaires. L'une des tâches les plus difficiles auxquelles ont été confrontées dernièrement les organisations à vocation humanitaire a consisté à trouver le moyen d'aider les personnes qui en avaient besoin sans cautionner pour autant les actes répréhensibles de certains individus.

/...

15. Le mépris des principes humanitaires entraîne souvent des risques supplémentaires pour le personnel des organisations humanitaires. Le nombre d'agents blessés et tués, parfois délibérément, augmente à mesure que croît le nombre des conflits. Si l'on ne parvient pas à mettre un terme à cet état de choses, la capacité des organisations de protéger et d'aider les victimes risque d'être fortement compromise. Les risques de désorganisation et de détournement de l'aide ont fait apparaître le principe de l'"accès négocié", qui, malgré ses incidences potentielles, est de plus en plus couramment appliqué. Lorsqu'elle dépend du bon vouloir de groupes armés, la fourniture d'une aide humanitaire est souvent précaire et assujettie à des conditions inacceptables et dangereuses. La "présence négociée" de ces groupes a souvent pour effet de limiter la capacité de protection des organisations à vocation humanitaire. Préserver le concept et la réalité de l'"espace humanitaire" alors que les besoins des populations touchées par la guerre sont considérés comme secondaires par rapport aux priorités politiques et militaires, telle est l'une des difficultés majeures auxquelles sont confrontées les organisations humanitaires.

16. Le principal obstacle auquel doivent faire face ces organisations est l'insuffisance de la volonté et de l'appui politiques qui permettraient d'analyser les causes profondes des crises. Fournir une aide dans ces conditions revient à s'attaquer uniquement aux symptômes de la crise. L'expérience montre que, dans la plupart des cas, l'efficacité des efforts humanitaires lors d'un conflit dépend largement du succès des mesures prises par la communauté internationale pour résoudre les problèmes qui ont engendré la crise.

17. Dans certains cas, comme en Angola et au Mozambique, on s'est résolument employé à mettre un terme aux combats et à consolider la paix. Dans d'autres cas, comme en Haïti, des mesures fermes ont été prises pour éliminer l'oppression et les risques de conflits. La situation est entièrement différente dans d'autres pays, comme le Soudan, où au cours des 39 dernières années, 28 ont été marquées par des conflits. Au Libéria et au Burundi, l'existence de diverses circonstances explosives fait ressortir la nécessité de renforcer les efforts visant à rétablir la paix.

18. Les exemples de l'ex-Yougoslavie, du Rwanda et du Libéria montrent à quel point le travail des organisations humanitaires est entravé par l'absence de mesures visant à éliminer les causes profondes des crises. En résumé, il est indispensable que la communauté internationale reconnaisse le rôle crucial mais limité de l'action humanitaire dans les situations de crise complexes. Il est tout aussi important d'assurer que les programmes humanitaires ne soient pas utilisés comme un palliatif à l'absence de mesures visant à renverser la dynamique de guerre et les circonstances qui ont dégénéré en un conflit armé.

19. L'action humanitaire est souvent façonnée par les réactions politiques que suscitent les différentes crises, les intérêts stratégiques d'aucuns et la place que font les médias à ces crises. Ces éléments, qui sont en grande partie indépendants de la volonté des organisations humanitaires, influent fortement sur le faible niveau d'attention et le peu d'appui accordés aux victimes des urgences "silencieuses". Idéalement, et dans un monde plus humain, l'aide serait accordée selon les besoins et le principe fondamental de l'impartialité

serait davantage respecté dans le cadre des mesures prises face aux situations d'urgence.

20. L'action entreprise par la communauté internationale pour mettre fin à l'oppression ou susciter le changement par des moyens non militaires peut avoir des conséquences majeures pour ceux qui sont déjà victimes de l'inégalité des structures économiques et politiques. Les sanctions économiques touchent surtout les plus pauvres et peuvent avoir des effets préjudiciables sur le travail des organisations humanitaires. Comme le souligne le rapport du Secrétaire général intitulé "Supplément à l'Agenda pour la paix" (A/50/60-S/1995/1), il faut évaluer au préalable l'impact potentiel des sanctions et leurs conséquences humanitaires.

21. Le fléau des mines terrestres est un autre sujet de préoccupation. Il faut renforcer les responsabilités et accélérer l'adoption de mesures visant à restreindre l'utilisation de cette arme insidieuse. Les mines terrestres sont à l'origine de souffrances tout en faisant obstacle aux secours qui permettraient de les alléger. Chaque mois, elles tuent environ 800 personnes et en mutilent des milliers. Elles représentent un danger considérable pour les populations rurales déracinées par la guerre. Pour de nombreux individus qui ne peuvent cultiver la terre ou regagner leurs foyers, la présence de mines terrestres compromet l'instauration d'une paix véritable bien après la proclamation officielle de la fin de la guerre. Une réunion internationale sur le déminage doit se tenir en juillet 1995 afin de mieux sensibiliser la communauté internationale aux questions liées à la persistance des mines et à la nécessité d'une coordination de l'aide au déminage. Toutefois, le déminage à lui seul n'est pas une solution satisfaisante. La seule solution véritable est l'interdiction totale de toutes les formes de mines terrestres et des composants nécessaires à leur fabrication.

22. Le rapport entre le niveau des ressources et l'attention consacrées à la prévention, la planification préalable et le relèvement, d'une part, et, d'autre part, le niveau des ressources requises pour répondre aux besoins quotidiens des personnes vivant dans des camps a également un effet sur l'efficacité des organisations offrant secours et protection. Le Rwanda ne fait qu'illustrer les tendances actuelles. Au cours des six premiers mois de la crise, on a dépensé environ un milliard de dollars, dont la majeure partie a été utilisée pour assurer les besoins immédiats des millions de personnes déracinées et déplacées en 1994. Bien que des ressources aient été demandées dès le début pour financer des mesures destinées à restaurer la confiance afin de faciliter et d'encourager le retour de ceux qui avaient fui et pour financer des initiatives axées sur le problème du génocide, seule une somme insignifiante a été allouée à des activités indispensables pour améliorer la situation et éliminer les causes profondes des conflits cycliques qui caractérisent le Rwanda et d'autres zones de la région des Grands Lacs.

23. Le nombre de réfugiés a doublé entre 1990 et 1992. Le coût des opérations de paix a été multiplié par 5 pendant la même période et par 10 en 1994. Entre 1989 et 1994, le montant des ressources consacrées aux programmes humanitaires a triplé, passant de 845 millions de dollars à quelque 3 milliards de dollars. On ne saurait méconnaître la signification de ces chiffres, compte tenu en

/...

particulier de la diminution des ressources disponibles pour le renforcement des capacités autochtones et la réduction de la vulnérabilité aux crises.

24. La capacité des organisations humanitaires de venir en aide aux populations dont les moyens usuels de survie ont été profondément bouleversés ou détruits ne peut être que limitée. L'insécurité et la marginalisation, qu'alimentent l'oppression, les privations, les violations des droits de l'homme et les déséquilibres économiques et sociaux, sont les caractéristiques communes des nombreuses crises auxquelles est à présent confrontée la communauté internationale. Il est plus urgent que jamais de s'attaquer aux causes profondes de la souffrance et de la vulnérabilité.

III. LE PROBLÈME DE LA COORDINATION

25. De nombreux efforts ont été faits ces dernières années pour améliorer la coordination globale des diverses composantes du système d'assistance humanitaire. Les États Membres, le système des Nations Unies, les organisations non gouvernementales (ONG) et internationales continuent de rechercher les meilleurs moyens d'assurer la coopération et la coordination à leur propre niveau et avec les autorités et les collectivités locales. Les enseignements tirés de l'expérience passée ont aidé à identifier et à élaborer des mécanismes et instruments de coordination spécifiques propres à faciliter les interventions en cas d'urgence. Dans la présente section, on examine certains de ces mécanismes, on décrit les faits nouveaux survenus récemment et on signale les domaines de préoccupation majeurs.

A. Département des affaires humanitaires

26. Le Département des affaires humanitaires est le service de l'ONU qui est chargé de coordonner l'aide humanitaire au sein du système des Nations Unies, et de promouvoir les activités visant à prévenir les catastrophes, qu'elles soient naturelles ou causées par l'homme, ou du moins d'en atténuer les effets. Dans ce contexte élargi, le Département a concentré l'an passé ses efforts sur cinq objectifs qui resteront prioritaires pendant l'année à venir.

27. Le progrès de la cause humanitaire est une préoccupation majeure. Le Département est conscient de la nécessité de s'employer activement à faire respecter l'impartialité et la neutralité de l'action humanitaire et plaide vigoureusement en faveur du renforcement de l'application du droit humanitaire.

28. Le deuxième objectif consiste à poursuivre l'amélioration des principaux instruments dont dispose le Département pour favoriser la coordination, à savoir le Comité permanent interorganisations, le Fonds central autorenouvelable d'urgence et les appels communs.

29. Le troisième objectif est de faire en sorte que tous les organes concernés élargissent et intensifient leur participation aux activités de coordination des secours d'urgence. Par exemple, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme et le Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays sont désormais invités à assister aux réunions du Comité permanent interorganisations portant sur les questions relevant de leur compétence. Un cadre pour la coordination des activités du

/...

Département des affaires humanitaires et de celles des Départements des affaires politiques et des opérations de maintien de la paix a été créé. Il a pour objet d'intensifier la coopération pour l'analyse des informations d'alerte immédiate, la planification des actions de prévention et celle des enquêtes et des opérations pendant une situation de crise. Au Rwanda, les ONG ont été intégrées à la structure de coordination de l'ONU. Les ONG ont aussi participé à plusieurs appels communs. Le Département des affaires humanitaires collabore avec le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité, dont il souhaite améliorer encore la capacité d'action rapide.

30. Le quatrième objectif consiste à appuyer la coordination à l'intérieur de chaque pays. S'agissant des catastrophes naturelles, le Département des affaires humanitaires a renforcé les mécanismes de secours prêts à intervenir en permanence en développant les équipes de réserve des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe et en mettant sur pied le projet sur les ressources militaires et la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe. S'agissant des situations d'urgence complexes, le Comité permanent interorganisations a défini en 1994 le mandat des coordonnateurs pour les questions humanitaires ainsi que la procédure à suivre pour leur nomination et les circonstances qui la justifient. Le Département des affaires humanitaires restructuré comprend un groupe d'intervention rapide, qui renforce les mécanismes par lesquels un soutien est fourni sur le terrain pour coordonner l'aide humanitaire.

31. Le cinquième objectif est de promouvoir l'amélioration globale du système en tirant les enseignements de l'expérience acquise, et d'identifier de nouvelles possibilités. Les systèmes d'alerte rapide, le déminage, la formation à la gestion des opérations en cas de catastrophe sont autant de domaines dans lesquels le Département s'efforce de renforcer l'intitulé du système d'aide humanitaire des Nations Unies. Conscient de l'intérêt que présentent les nouvelles technologies de l'information, il travaille, en coopération étroite avec les organisations concernées des Nations Unies, les ONG et les gouvernements, à la mise au point d'un système d'échange international d'informations axé sur les besoins et les interventions humanitaires (ReliefNet).

32. En plus de ces cinq objectifs de programme, le Département des affaires humanitaires continue d'améliorer son propre fonctionnement. En 1994, pour s'attaquer aux problèmes internes les plus urgents, il a procédé à une réorganisation et créé à New York une structure unifiée d'administrateurs responsables de secteurs géographiques, qui est l'élément central d'une nouvelle Division des situations d'urgence complexes. Entre autres changements, le Service de l'atténuation des effets des catastrophes et le secrétariat de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles ont été fusionnés en une seule division. En 1995, le Département a engagé un processus de planification stratégique, qui sera suivi d'une étude de gestion, afin d'identifier les ressources essentielles dont il a besoin pour s'acquitter de son mandat, ainsi que les moyens lui permettant d'intervenir plus efficacement.

33. Le Département des affaires humanitaires n'a cessé d'accroître son efficacité. Il se heurte toutefois à un obstacle majeur, à savoir les modalités de financement dont il a hérité lors de sa création. Un tiers seulement de ses

/...

postes sont imputés sur le budget ordinaire, et dès le début on s'est efforcé d'en augmenter le nombre. Les efforts seront poursuivis en vue d'élaborer une stratégie financière capable de donner à ce département une base viable et durable.

B. Comité permanent interorganisations

34. Le Comité permanent interorganisations a ceci d'exceptionnel qu'il réunit les organisations des Nations Unies participant directement aux activités humanitaires et, au-delà de l'ONU, des ONG et d'autres organismes internationaux. Il est donc en mesure d'assurer une direction collégiale et de formuler des principes et orientations sur les questions stratégiques relatives à l'amélioration de l'efficacité des opérations humanitaires.

35. En 1994, le Comité permanent interorganisations a adopté un ensemble de lignes directrices relatives au mandat des coordonnateurs de l'aide humanitaire ainsi qu'à leur nomination et à leurs attributions. Il a nommé aussi un coordonnateur des secours d'urgence qui sera responsable des questions relatives aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et créé une équipe spéciale chargée d'élaborer des recommandations à leur sujet. En 1995, le Comité poursuivra l'examen des enseignements à tirer et des répercussions générales de l'effet humanitaire des sanctions, du déminage et du phénomène des personnes déplacées. En outre, il étudiera et adoptera une approche interinstitutions de l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre de l'assistance humanitaire et continuera de renforcer la coordination et la coopération en ce qui concerne les aspects opérationnels des télécommunications d'urgence.

36. Les membres du Comité permanent interorganisations estiment que le Comité devrait concentrer ses efforts sur les grandes questions d'orientation qui appellent un examen et des décisions par des responsables de haut niveau. Le Groupe de travail du Comité est chargé de traiter les questions opérationnelles et de diriger les équipes spéciales créées pour s'occuper de sujets particuliers. Les procédures adoptées par le Comité en 1994 devraient aider le Groupe de travail à s'acquitter de ses fonctions d'appui et de gestion. Le Comité n'a pas encore exploité toutes ses possibilités d'intervention, ce qu'il ne pourra faire que grâce à un engagement collectif de tous ses membres sans exception, sous la conduite du Département des affaires humanitaires.

C. Fonds central autorenewelable d'urgence

37. Les organisations opérationnelles de l'ONU s'accordent à reconnaître que le Fonds central autorenewelable d'urgence leur est utile pour intervenir en temps voulu dans les situations d'urgence. On trouvera à l'annexe II des indications détaillées sur les avances consenties à ces organismes et les remboursements effectués par celles-ci ainsi que sur l'état du Fonds. Ce fonds constitue pour les institutions des Nations Unies la principale ressource utilisable dès la phase initiale – et cruciale – de leurs opérations d'urgence, en complément de leurs moyens de secours propres. Malgré ces résultats très encourageants, le niveau des ressources du Fonds et certaines restrictions limitant l'accès posent des problèmes qui doivent être résolus si l'on veut préserver son efficacité.

38. L'Assemblée générale a fait état de ces préoccupations dans sa résolution 49/139 A, du 20 décembre 1994, dans laquelle elle constate qu'il fallait accroître les ressources du Fonds et faire en sorte qu'elles soient maintenues en permanence à un niveau suffisant pour répondre aux nouvelles urgences. L'Assemblée a invité les donateurs potentiels à verser des contributions supplémentaires au Fonds et elle a demandé au Secrétaire général d'envisager la possibilité de solliciter des dons en nature.

39. Le Département des affaires humanitaires a tenu de nombreuses consultations avec ses partenaires de l'aide humanitaire et avec les donateurs traditionnels et autres afin d'augmenter le volume de l'appui financier au Fonds et d'élargir l'éventail des donateurs. L'état actuel des contributions versées au Fonds est indiqué à l'annexe II.

40. En collaboration avec ses partenaires des Nations Unies pour l'aide humanitaire, le Département des affaires humanitaires a examiné les incidences de contributions en nature en tant que complément des ressources du Fonds central autorenouvelable d'urgence. Les organisations opérationnelles ont estimé, dans leur ensemble, que de telles contributions ne seraient pas d'un usage commode et ne correspondraient ni à l'emploi envisagé ni au caractère autorenouvelable du Fonds. On s'est inquiété aussi des coûts de gestion et des frais généraux qui en résulteraient. En outre, certaines fournitures telles que les semences pour l'agriculture ou les médicaments doivent être conformes aux spécifications techniques rigoureuses des organisations auxquelles elles sont destinées. On s'est interrogé également sur les procédures comptables et les modalités de remboursement de ces contributions, compte tenu du caractère autorenouvelable du Fonds. On s'est cependant accordé à reconnaître qu'elles étaient utiles en cas d'intervention globale d'urgence et devaient être encouragées sous la forme de contributions bilatérales directes aux organisations concernées.

41. On ne saurait trop insister sur la nécessité de reconstituer en temps voulu les réserves du Fonds puisque tout retard dans les remboursements risquerait de compromettre gravement sa capacité de faire face aux situations d'urgence. Dans ce but, le Département des affaires humanitaires a pris des mesures pour renforcer les procédures en vigueur, raccourcir la période de remboursement, encourager un versement partiel lorsque c'est possible et attirer l'attention des donateurs dans les appels communs sur l'utilisation qui a été faite des ressources du Fonds. Malgré ces initiatives, plusieurs avances n'ont toujours pas été remboursées depuis plus d'un an, certains appels communs n'ayant pas suscité les versements espérés. Il s'agit notamment des avances prélevées par le Programme alimentaire mondial (PAM) pour le Tadjikistan (2 463 879 dollars), par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) pour le Liban (3 306 724 dollars) et par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) pour le Zaïre (350 153 dollars).

42. En pareil cas, des mesures ont été prises pour rétablir l'équilibre du Fonds, comme il est prévu dans les directives qui en régissent le fonctionnement¹ qui, au paragraphe 16, stipulent entre autres que le Coordonnateur des secours d'urgence peut :

/...

a) Utiliser les soldes éventuels du Fonds, y compris les intérêts accumulés, en deçà de 50 millions de dollars;

b) Faire appel aux donateurs pour qu'ils versent au Fonds des contributions spéciales destinées à couvrir le montant avancé;

c) Demander à l'organisation opérationnelle de rembourser le solde de l'avance en prélevant la somme sur ses propres ressources.

43. Ainsi, le Fonds est resté, intérêts inclus, à un niveau à peine supérieur au niveau minimal de 50 millions de dollars et n'a donc pu être utilisé pour compenser les avances non remboursées. Le Département des affaires humanitaires a demandé aux organisations concernées d'envisager de rembourser le Fonds sur leurs ressources propres. Il lui a été répondu que, en l'absence de contributions de donateurs, les organisations n'étaient pas en mesure d'accéder à cette demande. Dans ces conditions, il ne reste qu'une solution, qui est d'inviter les gouvernements donateurs à verser des contributions spéciales pour couvrir les avances non remboursées de manière que les ressources du Fonds puissent être maintenues au niveau minimal de 50 millions de dollars, comme il est stipulé dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1991.

44. Il est arrivé que des organisations des Nations Unies demandent au Fonds de les aider à financer des programmes d'urgence en cours d'exécution afin d'éviter l'interruption des secours humanitaires ou la réduction d'activités fort nécessaires. Ces demandes dépassent le cadre d'interventions proposé pour le Fonds, mais l'utilisation judicieuse du Fonds à de telles fins s'est révélée utile dans des circonstances exceptionnelles. Il a été rappelé toutefois que le Fonds avait été créé essentiellement pour permettre d'intervenir en temps voulu dès la phase initiale d'une situation d'urgence. Par conséquent, l'Assemblée générale souhaitera peut-être autoriser que, si les circonstances l'exigent, le Fonds puisse être utilisé pour répondre à des besoins humanitaires critiques dans les situations d'urgence qui se prolongent.

D. Appui aux activités de coordination sur place

45. Ces dernières années, à mesure qu'augmentait le nombre des situations d'urgence complexes majeures, l'ONU a été appelée à jouer un rôle actif de coordination. Dans le cas de la Somalie, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 733 (1992) du 23 janvier 1992, a prié le Secrétaire général de nommer un coordonnateur de l'aide humanitaire. Par la suite, l'ampleur et la complexité des crises survenues en Angola et au Mozambique ont conduit le Coordonnateur des secours d'urgence à procéder à des nominations similaires au nom du Secrétaire général, après consultation avec le Comité permanent interorganisations.

46. Le Comité permanent interorganisations a reconnu qu'une approche plus systématique était nécessaire pour la sélection et la nomination de coordonnateurs de l'aide humanitaire dans des circonstances spéciales. Il a donc approuvé en 1994 le mandat spécifique de coordonnateur de l'aide humanitaire, le profil souhaité, la procédure de nomination ainsi que l'établissement d'une liste de réserve de coordonnateurs qualifiés. Ce mandat

/...

concerne également les coordonnateurs résidents lorsqu'ils exercent les fonctions de coordonnateur de l'aide humanitaire. Ces mesures ont été conçues pour garantir la nomination, dans les situations d'urgence les plus complexes, de coordonnateurs disposant de l'expérience spécifique et des aptitudes nécessaires et pour permettre à ces derniers de se consacrer totalement à leur tâche.

47. Bien que ce dispositif soit encore relativement récent, il est possible de formuler des observations générales sur son utilisation à ce jour. Ce dispositif est utilisé, selon que de besoin, à l'appui du système de coordonnateurs résidents de l'ONU, dont il est un complément. En mai 1995, cinq coordonnateurs de l'aide humanitaire avaient été nommés (en Afghanistan, en Angola, au Mozambique, au Rwanda et en Somalie). Ainsi, dans la plupart des situations d'urgence, la coordination locale des activités de l'ONU est effectuée par le coordonnateur résident de l'ONU, sous la supervision directe du Coordonnateur des secours d'urgence.

48. Le poste de coordonnateur de l'aide humanitaire est censé être temporaire, selon la gravité et le degré d'urgence de chaque situation. Lorsque la phase de secours cède la place au relèvement et au redressement, les fonctions du coordonnateur de l'aide humanitaire sont progressivement transférées aux mécanismes traditionnels de coordination de l'ONU. Dans les situations de conflit, la nécessité d'une telle transition se voit dans la création et le lancement initial d'un processus de paix formel.

49. C'est ainsi, par exemple, qu'en Somalie, le coordonnateur de l'aide humanitaire est aussi le coordonnateur résident de l'ONU et le représentant résident du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Au Mozambique, le poste de coordonnateur de l'aide humanitaire a été supprimé et c'est le coordonnateur résident de l'ONU qui occupe également cette fonction.

50. Les coordonnateurs de l'aide humanitaire travaillent en étroite collaboration avec les gouvernements pour ce qui touche à l'aide humanitaire. Il se peut qu'il n'y ait pas de gouvernement national (comme en Somalie ou dans la phase initiale de la crise du Rwanda en 1994), mais il s'agit de cas exceptionnels. Les coordonnateurs de l'aide humanitaire, au même titre que les coordonnateurs résidents, s'attachent à aider les gouvernements à prendre en main le relèvement de leur pays. Au Rwanda, le coordonnateur de l'aide humanitaire a institué une structure intégrée au sein du Ministère chargé du redressement. Cette structure, dont le personnel est constitué de fonctionnaires de l'ONU, de membres d'ONG et de fonctionnaires locaux, est responsable de la coordination quotidienne des activités de secours ainsi que de la promotion des programmes de relèvement.

51. Enfin, la nomination de coordonnateurs de l'aide humanitaire a permis aux coordonnateurs des secours d'urgence de tirer parti au mieux de toutes les compétences existant dans les diverses organisations des Nations Unies. C'est ainsi que des coordonnateurs de l'aide humanitaire ont été nommés parmi le personnel du PNUD, du HCR, du PAM, de l'UNICEF et du Département des affaires humanitaires.

/...

52. La complexité des crises récentes a mis en évidence la nécessité de lancer et d'exécuter des actions de coordination et de planification dès l'apparition d'une situation d'urgence complexe. Le coordonnateur résident de l'ONU est chargé de la réponse immédiate à une situation d'urgence, mais la portée ou la complexité des activités peuvent exiger le renforcement des capacités locales de coordination. À la lumière de l'expérience acquise, la plupart des organisations opérationnelles des Nations Unies se sont efforcées de constituer leurs propres capacités d'intervention rapide dans leurs domaines sectoriels (voir la section IV) afin de mieux répondre aux situations d'urgence.

53. Le Département des affaires humanitaires a mis au point des systèmes d'intervention rapide pour les catastrophes naturelles et causées par l'homme, qui ont pour objectif de soutenir les efforts de coordination de l'aide d'urgence des autorités nationales et ceux du représentant résident de l'ONU lorsqu'ils font face aux demandes d'intervention d'urgence.

54. Les équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe ont été spécialement créées pour répondre aux catastrophes naturelles. Ces équipes sont composées d'experts de la gestion des situations d'urgence, qui peuvent être mobilisées quelques heures après le déclenchement d'une catastrophe pour collaborer avec les autorités locales. Les équipes des Nations Unies ont pour objectif de faciliter une réponse coordonnée et efficace en cas de catastrophe naturelle et ménageant l'environnement. Elles peuvent aider les autorités locales à assurer la coordination des activités, procéder à une évaluation immédiate des dommages et des secours nécessaires, faciliter aux gouvernements nationaux l'accès à des ressources internationales en réserve et promouvoir les échanges de savoir-faire et de techniques.

55. Le Département des affaires humanitaires renforce la capacité régionale et nationale de gérer une réponse à une catastrophe en augmentant le nombre de pays participant au système des équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe. Il a également institué une équipe en Amérique latine composée de personnel du pays habitué aux conditions locales. Des mesures ont également été prises en 1994 pour renforcer la rapidité d'intervention des équipes en améliorant leur formation et en augmentant le nombre de membres disponibles. Les missions envoyées en 1994 ont participé à l'évaluation et à la coordination des secours acheminés à la suite de pluies torrentielles en Chine, de crues en Égypte et à Djibouti, de tempêtes tropicales en Haïti et à la veille d'un cyclone au Bangladesh.

56. Le Département des affaires humanitaires continue également à travailler avec le Groupe consultatif international de recherche et de sauvetage, qui a été créé en vue de tirer parti de l'expérience acquise à la suite de catastrophes majeures ayant entraîné l'effondrement de structures. Aujourd'hui, le Groupe consultatif, par l'intermédiaire de son groupe directeur international, de ses groupes régionaux et de ses groupes de travail, traite une vaste gamme de questions de coopération internationale en ce qui concerne la mobilisation, l'envoi et la coordination de secours internationaux dans le cas de catastrophes soudaines.

57. Pour ce qui est des situations d'urgence complexes ou causées par l'homme, le Département des affaires humanitaires a créé une unité d'intervention rapide

/...

pour détacher du personnel expérimenté en vue de collaborer avec le coordonnateur résident de l'ONU ou le coordonnateur de l'aide humanitaire afin d'assurer une coordination immédiate et de fournir un appui systématique aux activités de coordination tout au long de l'évolution de la situation d'urgence. Le Département des affaires humanitaires a déployé sa capacité d'intervention rapide à plusieurs reprises. À Kigali, en avril 1994, l'équipe humanitaire avancée, composée de représentants du Département des affaires humanitaires et d'institutions de l'ONU, a rétabli la présence humanitaire de l'ONU pendant une période très difficile et a été en mesure de poser les fondations de l'expansion des activités humanitaires dans toute la mesure où le permettait la situation. En Haïti, une équipe mixte Département des affaires humanitaires/PNUD a été envoyée pour soutenir l'action du coordonnateur de l'aide humanitaire de l'ONU juste après l'intervention de l'ONU en septembre 1994. L'équipe a mis l'accent sur la fourniture de meilleurs services d'information, sur la liaison avec les ONG et les forces militaires bilatérales/MINUHA et sur la préparation de la stratégie d'action humanitaire et de l'appel commun pour Haïti. Pendant la crise de Tchétchénie (Fédération de Russie), le Département des affaires humanitaires a collaboré étroitement avec le HCR. Le Département a centré son action sur l'établissement de procédures d'opération et a participé à l'acheminement des premiers envois d'aide humanitaire du PAM et de l'UNICEF.

58. Afin de garantir un appui immédiat et efficace à la coordination locale, le Département des affaires humanitaires a étendu ses accords de coopération avec les Conseils norvégien et danois de réfugiés et avec l'Agence suédoise de services de secours pour utiliser leurs capacités en fonction des possibilités à l'appui de la coordination sur le terrain en cas de situations d'urgence complexes.

E. Procédure d'appels communs

59. En 1994, 14 appels communs interinstitutions d'assistance humanitaire ont été lancés pour répondre aux besoins de 15 pays, représentant une population de 39,5 millions d'habitants. Sur les 2,76 milliards de dollars demandés, 2,13 milliards de dollars ont été annoncés aux organisations participant aux appels. Les contributions ont couvert 77 % des demandes mais le taux de réponse a varié de 14,8 % pour le Yémen à 105 % pour l'ex-Yougoslavie. Bien que le nombre d'appels soit tombé de 21 en 1993 à 14 en 1994, le montant moyen demandé par appel a augmenté d'environ 35 %. Une moyenne de 77 % est certes encourageante, mais un financement supplémentaire est nécessaire pour de nombreuses situations d'urgence critiques. On trouvera à l'annexe III une analyse détaillée des réponses aux appels communs.

60. La procédure d'appels communs a été conçue pour promouvoir l'évaluation intégrée des besoins et une meilleure définition des priorités ainsi que pour aider à mobiliser l'aide financière destinée aux programmes humanitaires. Afin de fixer des priorités parmi les fonds demandés dans les appels, le Département des affaires humanitaires cherche à obtenir un consensus de la part des organisations individuelles sur le degré de priorité de chaque situation d'urgence, en reconnaissant que chaque organisation est la mieux placée pour évaluer le degré d'urgence des activités qu'elle entreprend. Dans de nombreux cas, la procédure d'appels communs s'est avérée utile en ce qu'elle a permis de présenter aux donateurs une vision équilibrée des besoins humanitaires et du

/...

financement nécessaire. En 1995, des appels au titre de projets exécutés par des ONG ont été inclus à plusieurs reprises, initiative qui renforce la coordination et la complémentarité des organisations des Nations Unies et des programmes des ONG. Étant donné le statut particulier du Comité international de la Croix-Rouge et de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, leurs programmes ne sont pas intégrés dans des documents d'appels communs mais des données du CICR et de la Fédération internationale peuvent apparaître dans l'annexe de certains documents.

61. Malheureusement, la qualité des appels communs continue à varier. Un facteur important est la coordination et l'appui qui existent sur le terrain. Une mauvaise coopération locale peut donner à croire que les appels communs représentent une procédure encombrante plutôt qu'une occasion à saisir. Dans de telles situations, l'appel ne fait guère que présenter des programmes d'organisations qui ne sont pas assortis d'un rang de priorité. Lorsqu'une coopération efficace existe sur le terrain, le lancement d'un appel commun reflète une programmation conjointe.

62. L'expérience a également montré que des appels très intégrés ne garantissent pas nécessairement une bonne réponse de la part des donateurs. Dans des situations d'urgence actuelles comme en Iraq, une meilleure coordination sur le terrain peut contribuer à un appel mieux conçu qui peut cependant attirer peu de fonds faute d'intérêt politique ou médiatique. Malgré une détérioration de la situation humanitaire, l'appel de 1994 pour l'Afghanistan n'a mobilisé qu'à peine plus de 35 % des fonds demandés, alors que l'appel de 1994 pour les pays de l'ex-Yougoslavie a été couvert à près de 106 %. Le financement pour le Rwanda était à peine de 40 % en 1993. L'exode massif de juillet 1994 ayant attiré l'attention mondiale, le nouvel appel a permis d'obtenir près de 96 % des fonds demandés.

63. En outre, des appels présentant un degré élevé de complémentarité géographique ou sectorielle sont néanmoins financés de façon sélective; on relève une tendance à fournir un fort soutien à certaines interventions de sauvetage et à certaines organisations des Nations Unies plutôt qu'à d'autres. Par exemple, en ce qui concerne les appels de 1994 pour l'Angola, le Burundi et le Tadjikistan (1993-1994), les réponses concernant l'aide alimentaire ont été d'au moins 100 % pour chaque appel, ce qui constitue un immense contraste avec les fonds fournis pour le secteur non alimentaire, qui étaient de 52 % du montant demandé pour l'Angola, de 21 % pour le Burundi, et d'à peine 40 % pour le Tadjikistan. De même, il existe de grandes variations selon l'Organisation des Nations Unies qui fait la demande. Dans le cas de l'appel de 1993 pour la Somalie, le HCR a reçu 78 % des fonds demandés, tandis que les autres organisations n'ont reçu en moyenne que 24 %.

64. Ces inégalités sont dues en partie à l'efficacité des efforts de collecte de fonds de chaque organisation et à ses résultats dans des situations d'urgence. Une réponse cohérente à une situation d'urgence requiert la disponibilité des fonds pour une réponse équilibrée dans des secteurs et activités essentiels. Des fonds supplémentaires sont donc nécessaires pour des activités de secours relativement négligées et pourtant essentielles, comme la santé, l'agriculture, l'eau et l'assainissement, ainsi que pour des activités immédiates de relèvement et de redressement.

/...

65. En raison de l'augmentation des ressources nécessaires et d'une plus grande concurrence pour les rares fonds disponibles, certains donateurs fournissent de plus en plus souvent des contributions à des fins spécifiques. Un équilibre doit être réalisé entre la justification de l'utilisation des fonds que veulent les donateurs et la flexibilité dont ont besoin les organisations pour pouvoir réagir rapidement.

66. En vue d'élargir le nombre des donateurs qui répondent aux appels communs, les organisations coordonnent leurs efforts pour trouver de nouveaux donateurs et mieux leur faire connaître le système humanitaire multilatéral. La réussite de la mobilisation de ressources pour les situations d'urgence étant souvent liée à la couverture assurée par les médias, le Comité permanent interorganisations étudie des moyens grâce auxquels les organisations humanitaires pourraient, en unissant les efforts des médias et des responsables des relations publiques des organisations concernées, attirer l'attention du public tout à la fois sur les situations d'urgence à fort retentissement et sur celles qui sont moins visibles, mais qui tendent à se prolonger.

67. Lorsqu'une situation d'urgence se produit et qu'un appel commun devient nécessaire, la tâche du Département des affaires humanitaires consiste à lancer une procédure d'appels communs sans retarder indûment l'intervention des organisations à titre individuel. Des "appels éclair" ont été lancés, par exemple au Rwanda et en Tchétchénie (Fédération de Russie), pour faciliter une intervention rapide. Ces appels ont ensuite été suivis par un appel commun plus structuré. Le Département des affaires humanitaires reconnaît qu'il est nécessaire d'accélérer l'examen et le lancement des appels communs et de maximiser la collaboration interorganisations dans la planification des appels immédiats, y compris grâce à la conclusion d'accords préalables sur la répartition des responsabilités.

F. Échange d'informations

68. L'échange d'informations récentes, pertinentes et fiables est essentiel à l'évaluation d'une situation d'urgence et à la coordination des contributions destinées à empêcher son apparition, à limiter ses conséquences ou à y faire face. Les technologies modernes de communication donnent l'occasion aux intervenants de l'action humanitaire de partager des informations avec une rapidité et une efficacité plus grandes que jamais. Bien qu'il existe déjà des échanges d'informations informels entre les organisations, il est nécessaire d'y apporter des améliorations afin d'assurer une meilleure cohérence pour l'évaluation de situations en constante évolution, la détermination des rangs de priorité et les progrès réalisés par rapport aux objectifs.

69. En coopération avec les gouvernements intéressés, les organisations des Nations Unies et les ONG, le Département des affaires humanitaires met actuellement au point un système d'échange d'informations international connu sous le nom de "Reliefnet". L'objectif principal de Reliefnet est de fournir des informations sur des situations d'urgence qui serviront aux intervenants. L'objectif secondaire est de mettre au point un système d'information qui soit accessible dans le monde entier, quelles que soient les technologies dont on dispose en un lieu donné. La réalisation de ces objectifs dépend au plus haut point de l'échange d'informations entre les partenaires de l'action humanitaire.

/...

IV. CAPACITÉ D'ACTION HUMANITAIRE DES NATIONS UNIES

70. Bien que la coordination soit indispensable pour répondre efficacement à l'échelle du système aux situations d'urgence humanitaires, les organisations d'aide humanitaire ont estimé qu'il fallait renforcer les moyens dont elles disposaient pour répondre aux crises dont le nombre et l'ampleur augmentent. La communauté internationale a ainsi constaté ces dernières années un rapide développement de la capacité des organisations d'aide humanitaire qui sont maintenant en mesure d'agir rapidement pour faire face à la plupart des crises.

71. Dans le même temps, les organisations d'aide humanitaire se sont également rendu compte que pour répondre aux crises de l'ampleur de celles qu'ont vues récemment, elles doivent, pour accroître leurs propres capacités, travailler en étroite collaboration avec les autres organismes, organisations non gouvernementales et gouvernements intéressés et faire appel à leurs compétences. Il importe également à cet égard que ces organisations puissent tirer parti des capacités de réserve qui existent à l'intérieur et à l'extérieur des pays intéressés et utilisent éventuellement des moyens militaires et civils.

72. Et surtout on admet de plus en plus qu'il faut renforcer et utiliser pleinement les capacités locales, car il appartient en fin de compte aux collectivités et aux autorités touchées de répondre aux besoins des victimes. Cette méthode est d'autant plus importante qu'elle permet d'assurer dans les meilleurs délais la transition effective de la phase des secours à celle du redressement et du relèvement qui incombe au premier chef à la population du pays concerné.

73. Il conviendrait en conséquence, en évaluant la capacité du système des Nations Unies, de tenir compte de la nécessité pour les organisations internationales d'aide humanitaire, de renforcer les capacités nationales. Cette évaluation devrait permettre aux États Membres d'examiner les contraintes, lacunes et déséquilibres éventuels du système qui s'est rapidement développé en fonction des besoins ces dernières années.

A. Capacité opérationnelle

74. Les organismes des Nations Unies ont adapté leur capacité opérationnelle à la multiplication des besoins en se réorganisant pour donner la priorité aux interventions d'urgence ou en mettant en place de nouvelles structures de gestion, de personnel et d'administration. Il est clair que la souplesse et la délégation d'autorité sont deux des principaux éléments de l'intervention rapide.

1. Structures de gestion des situations d'urgence

75. Les organismes des Nations Unies diffèrent beaucoup du point de vue des structures, de la délégation d'autorité, des ressources humaines, du degré de centralisation et de l'organisation de leurs capacités en cas de situation d'urgence et en matière de développement. C'est la raison pour laquelle ils présentent des différences aux plans de la souplesse, de la rapidité d'information, de la responsabilité, de l'intégration des activités de relèvement et de reprise. Certes la décentralisation et la délégation de

/...

pouvoirs peuvent accroître la souplesse et la vitesse d'intervention et permettent aux organismes de travailler plus étroitement avec les collectivités locales, mais les problèmes de responsabilité financière et de transparence risquent de s'aggraver.

76. La plupart des crises d'origine naturelle et nombre de crises complexes éclatant de façon rapide, il faut pouvoir accéder aux personnes ayant le profil qui convient et les déployer dans les plus brefs délais. Nombre d'organismes de secours se caractérisent par un renouvellement rapide du personnel dû au caractère contraignant du travail et au fait que la plupart des contrats sont de courte durée, ce qui revient à dire que l'organisme employeur perd sur le plan de l'expérience et des enseignements tirés. Parfois, en raison du renouvellement rapide du personnel, on confie des tâches à un personnel mal préparé. Le personnel, qu'il soit bien formé ou inexpérimenté, est pourtant en général très attaché à la réalisation des objectifs humanitaires.

77. Il faudra toujours remédier à certains déséquilibres pour permettre à l'ensemble du système de s'adapter à des situations humanitaires qui évoluent rapidement. On trouvera aux paragraphes 78 à 88 un bref résumé des structures de gestion de la crise des organismes des Nations Unies.

78. Le HCR a créé pendant ces trois dernières années de nouveaux moyens d'accroître l'efficacité de son intervention en cas d'urgence, notamment des équipes à déploiement rapide et des dispositifs de réserve avec des partenaires extérieurs en vue d'accroître ses possibilités au plan des effectifs et de la réalisation du programme. En outre, il a des structures très souples qui lui permettent de faire face aux situations d'urgence. Les représentants de pays du HCR sont autorisés à réaffecter jusqu'à 15 % de leur budget aux différents secteurs sans en référer au siège. En cas d'exode soudain et important, un représentant du HCR peut demander une allocation de fonds au titre du Fonds extraordinaire du HCR et l'autorisation de déboursier des fonds au titre d'une lettre d'instructions en cas de situation d'urgence. Dès l'établissement de cette dernière, le représentant peut signer une lettre d'intention avec un partenaire chargé de l'exécution, pour faire face aux dépenses en attendant la signature d'un accord ayant un caractère plus officiel.

79. Le PAM fait beaucoup appel dans ses activités à son réseau de bureaux extérieurs qui mettent en oeuvre les programmes de secours avec les gouvernements bénéficiaires, les autorités locales et les ONG et procèdent aux premières estimations des secours nécessaires. Jusqu'à récemment, le PAM comptait sur son personnel chargé des activités de développement pour faire face également aux situations d'urgence. Cependant, en raison de la multiplication des activités de secours à l'échelle mondiale, il a fallu déployer sur le terrain ainsi qu'au siège un personnel qui se consacre uniquement aux situations d'urgence. L'accroissement rapide des besoins liés aux situations d'urgence a eu pour effet la signature de contrats de courte durée, le recrutement sur place de nombreux expatriés et employés locaux, le recrutement d'autres Volontaires des Nations Unies et d'autres organismes. C'est ainsi que le PAM a accru sa capacité de formation aux interventions en cas d'urgence.

80. Le PAM a créé un mécanisme d'intervention rapide disposant d'un personnel prêt à voyager à tout moment et de fonds immédiatement disponibles pour

/...

organiser des opérations, y compris le matériel de communications, les bureaux et autres services d'appui. Le financement de l'équipe d'intervention rapide est maintenant inscrit au budget ordinaire du PAM. Par ailleurs, le PAM a délégué beaucoup d'attributions aux bureaux de pays, à la fois du point de vue de l'affectation de fonds pour acheter sur place de vivres et de la mise en place de structures d'intervention.

81. Les formalités d'accès aux ressources sont réduites au minimum : les demandes de vivres et de fonds peuvent être présentées par le canal des bureaux de pays du PAM ou directement au siège, elles sont traitées immédiatement et sont l'objet d'un examen sur place ou avec la participation des services du siège, souvent lors de missions conjointes interorganisations.

82. L'UNICEF est un organisme fortement décentralisé dont le rapport entre le personnel du siège et le personnel sur le terrain est de 20/80. Ces deux dernières années, le Fonds a renforcé ses structures de gestion des crises à New York et à Genève et en recourant au personnel à court terme dans les bureaux régionaux d'Afrique. La forte présence de l'UNICEF sur le terrain, y compris les relations extérieures, les réseaux et le personnel de contrepartie dans la plupart des pays permettent d'établir un lien entre les préparatifs, les interventions et les activités postérieures à la situation d'urgence et la capacité de mobiliser rapidement des ressources locales.

83. On a examiné les opérations d'urgence de l'UNICEF afin d'améliorer ses capacités d'intervention en cas de situation d'urgence. Au siège, chaque semaine, une équipe spéciale de haut niveau examine toutes les activités d'urgence en cours et fait directement rapport au Directeur général adjoint. Au cœur du mécanisme d'intervention rapide de l'UNICEF, l'équipe d'intervention rapide comprend cinq ou six personnes volontaires, toutes sélectionnées pour leur compétence et leur expérience des situations d'urgence. Elle a pour objectifs d'assurer une présence véritable de l'UNICEF, d'organiser les opérations (programme, approvisionnement, communications, sécurité et logistique), d'entreprendre une évaluation rapide de la situation des femmes et des enfants, de procéder à la distribution initiale de l'assistance, de prendre les premiers contacts avec les pouvoirs publics et d'arrêter un plan d'action.

84. Le mécanisme d'intervention du PNUD en cas de situation d'urgence repose sur les trois éléments suivants : ses programmes nationaux de développement en matière de prévention des situations d'urgence et d'atténuation de leurs effets, son appui à la coordination des activités de secours et son appui aux efforts nationaux de relèvement. La Division d'intervention en cas d'urgence est le service responsable des questions relatives aux politiques, au financement et à la formation en ce qui concerne les situations d'urgence et de la coordination sur place et avec l'extérieur. Les bureaux régionaux, dotés chacun de services responsables des situations d'urgence, apportent aux bureaux de pays des conseils et une assistance pour ce qui est des activités. Les bureaux de pays ont beaucoup de pouvoirs au plan des programmes, de l'administration et des finances qui leur permettent de faire face à une crise en gestation. Dans le cas d'une situation d'urgence déclarée, la simplification des procédures permet de mettre en place des fonds, de recruter du personnel et d'acheter des vivres sur place. Le PNUD dispose d'un fichier de personnel expérimenté, rapidement

/...

disponible et de 15 postes inscrits au budget réservés au renforcement des bureaux des pays sinistrés.

85. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a une structure de gestion à trois niveaux : le siège, qui comprend une Division des opérations de secours d'urgence et de l'action humanitaire, est chargé de l'orientation générale que les bureaux régionaux mettent en oeuvre à l'échelon régional en collaboration avec les représentants de l'OMS agissant à l'échelon du pays. Les bureaux de pays n'ayant que peu de pouvoirs et de marge de manoeuvre, ne peuvent prendre de mesures importantes d'ordre administratif et financier. L'OMS examine ses procédures en vue d'élargir les attributions de ses représentants comme cela a été le cas en Afrique, où les représentants de l'OMS peuvent réaffecter des ressources de pays du budget ordinaire en vue de financer des interventions d'urgence avec l'accord du gouvernement.

86. L'OMS renforce aussi actuellement ses bureaux de pays en recrutant du personnel supplémentaire aux niveaux international et national. En outre, elle prend des mesures pour mobiliser rapidement son personnel technique chargé d'apporter un soutien à ses représentants locaux. Elle crée un système d'équipes chargées de l'évaluation de la santé dans les situations d'urgence et de coordonnateur qui seront prêtes à intervenir rapidement.

87. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dispose d'un système mondial d'information et d'alerte rapide qui est chargé d'évaluer les besoins de vivres, notamment l'aide alimentaire nécessaire en cas d'urgence. Le Bureau des opérations spéciales de secours (OSRO) est chargé d'évaluer les besoins immédiats en cas d'urgence humanitaire, de mobiliser, de coordonner, de transporter et de distribuer les secours. Le nombre de personnel du Bureau au siège est limité car on a amplement recours à des consultants extérieurs et aux compétences techniques de la FAO. Le Bureau reçoit également un soutien important de la part de représentants de la FAO sur le terrain.

88. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) dispose d'un Groupe des opérations d'urgence qui coordonne les activités pendant les premières étapes des situations d'urgence. Les centres de coordination au sein du secrétariat doivent réaliser des opérations spécifiques. Le Groupe et les centres de coordination font directement rapport au Directeur général ou au Directeur général adjoint pour la direction. Des procédures administratives et financières simplifiées ont également été mises au point en vue des situations d'urgence.

2. Moyens techniques nécessaires et capacités de réserve bilatérales

89. Pour faire face avec succès à une situation d'urgence, qu'elle soit d'origine naturelle ou humaine, il est indispensable de disposer d'un soutien technique, de compétences particulières et du minimum nécessaire pour procéder à l'évaluation des besoins d'urgence et y faire face. Les organismes des Nations Unies ont mis en place tout un ensemble d'équipes à déploiement rapide, de trousse de terrain, de structures de réserve avec les pays donateurs et de stocks de matériel et de fournitures de secours.

/...

90. Il est impératif de disposer d'une bonne logistique, de moyens de télécommunication, de matériel de bureau et de logements pour faire face uniquement à une crise. Le personnel et le matériel nécessaires à l'organisation des opérations sur le terrain doivent être mis en place rapidement et dans la plupart des cas il ne faut pas beaucoup compter sur les achats ou l'assistance sur place. Pour répondre aux besoins du personnel sur le terrain, des organismes ont mis au point des troussees comprenant un jeu complet d'articles de survie.

91. En accord avec le Département des affaires humanitaires, l'OMS stocke dans l'entrepôt de Pise du matériel logistique et des équipements de communication essentiels en vue de les acheminer rapidement, pour y être utilisés, vers les pays sinistrés. Le PAM dispose de même de stocks stratégiques à Nairobi. Outre ses troussees médicales toutes prêtes bien connues, l'UNICEF a mis au point et assemblé d'autres troussees toutes prêtes répondant aux besoins sur le terrain et dispose de matériel de communication et de sécurité destiné à être utilisé dans la plupart des situations d'urgence.

92. Les mécanismes actuels permettent d'acheminer l'essentiel de l'aide humanitaire mais les organismes ne peuvent maintenir le niveau de préparation au niveau requis pour garantir une mobilisation rapide du personnel et de l'équipement afin de faire face aux crises soudaines. Divers pays donateurs ont fourni des réserves ainsi que du personnel, des services clefs en main et du matériel pouvant être déployés à très bref délai. La plupart des organismes raccourcissent les délais de mise en place et de déploiement des équipes en recourant à ces mécanismes.

93. Le "faisceau de services" du HCR, moyen novateur permettant d'améliorer la capacité opérationnelle, se compose d'équipements et de services autonomes fournis par les gouvernements donateurs quand les mécanismes habituels d'intervention en cas d'urgence s'avèrent insuffisants. Déjà utilisé au Rwanda, il est en cours de perfectionnement pour faire en sorte que les services soient véritablement autonomes et ne demandent qu'une supervision ou coordination minimale.

94. Nombre d'États membres disposent de ressources militaires et civiles bien placées pour fournir un appui à tout un ensemble de services d'urgence en cas de catastrophe naturelle, notamment dans les domaines des communications, du transport, des services médicaux et des activités de recherche et de sauvetage. Outre l'appui aux opérations sur le terrain, les ressources de la défense nationale permettraient de construire et de réparer les équipements essentiels. Leurs structures doivent permettre d'intervenir rapidement de façon autonome et très mobile. Le projet relatif à l'utilisation des forces de la défense nationale et de la protection civile du Département des affaires humanitaires vise de même à améliorer la gestion des ressources militaires en cas de situation d'urgence naturelles et technologiques. Dans le cadre de ce projet, on a créé un "réseau de réseaux" regroupant les institutions internationales et régionales soucieuses de renforcer la coopération. Il s'agit notamment de resserrer la coopération avec le programme Partner for Peace et de mettre en place une base de données sur les capacités nationales dans le cadre dudit projet.

/...

95. En 1994, les ressources militaires ont continué de jouer un rôle décisif dans l'organisation du pont aérien de Sarajevo du HCR et ont été mobilisées dans une large mesure pour faire face à l'exode massif de Rwandais vers la partie orientale du Zaïre, et des experts dudit projet ont fait partie des missions envoyées en Moldova (inondations) et en Algérie (inondations). Compte tenu des possibilités qu'offrent les ressources de la défense nationale et de la protection civile, une équipe spéciale du Comité permanent interorganisations met actuellement au point un cadre commun en vue de leur utilisation, le cas échéant, pour appuyer tous les types d'opérations humanitaires.

96. Le PAM est bien connu pour sa capacité de transporter rapidement d'importantes quantités par voies maritime, aérienne et terrestre, et nombre d'organismes de secours, appartenant ou non au système des Nations Unies, font appel à cet organisme. Bien que les coûts de transport soient très compétitifs, ils sont relativement élevés par rapport aux coûts des produits de base tels que les céréales qui sont envoyées. Le PAM a souvent fait appel à des camionneurs étrangers pour accroître les capacités de transport des pays bénéficiaires.

97. L'OMS met actuellement au point des structures de réserve pour compléter ses ressources en personnel en intégrant les services médicaux d'intervention en cas de situation d'urgence d'un certain nombre de pays, ainsi que des écoles de santé publique et d'autres centres spécialisés. Au Rwanda, l'UNICEF a conclu un accord avec l'American Public Health Association et le Center for Disease Control (CDC) des États-Unis. Tirant parti de l'expérience acquise au Rwanda, l'UNICEF a commencé de négocier avec des gouvernements et institutions pour mettre en place d'autres moyens d'intervention afin de répondre aux besoins en matière de santé, de nutrition, d'approvisionnement en eau et d'assainissement, de logistique, de sécurité, d'éducation, de mobilisation sociale, de publicité et aux besoins des enfants non accompagnés.

98. L'UNICEF met au point des troussees d'assistance de base pour appuyer les interventions d'urgence dans les domaines susmentionnés. En outre, il a mis au point et assemblé des troussees toutes prêtes (soins médicaux, écoles, bureaux). L'UNESCO a pour sa part mis au point une trousse d'urgence du maître d'école, dossier permettant d'apprendre à lire et à compter accompagné d'un programme de formation en vue de son utilisation fondée sur une méthode de "formation des formateurs" pour les situations d'urgence.

99. Le système actuel de stocks d'urgence que gèrent l'ONU, les gouvernements et les ONG est un autre volet important de la capacité d'intervenir rapidement en cas d'urgence d'origine naturelle ou humaine. Ces stocks constituent une réserve de produits de secours qui pourront être acheminés par avion vers les lieux où on constate une situation d'urgence dans les heures suivant la déclaration d'un sinistre.

100. Nombre d'organismes disposent de stocks constitués d'articles appropriés : près de Copenhague l'UNICEF a un dépôt d'une capacité permettant d'intervenir à l'échelon mondial à des prix compétitifs. Le PAM et l'OMS se sont joints au Département des affaires humanitaires pour stocker des produits alimentaires et médicaux dans le dépôt de Pise. Ce dépôt couvre les déficits qu'un autre organisme des Nations Unies ou un pays donateur ne saurait combler de lui-même.

/...

101. Afin d'améliorer l'utilité des divers stocks de secours, le Département a créé un registre des stocks de secours en cas de catastrophe qui comporte à la fois des précisions et des indications sur les quantités disponibles et fournit des informations auxquelles on peut accéder facilement sur les moyens d'acheminer rapidement des secours vers les zones sinistrées. C'est là un important moyen de faire mieux connaître les capacités actuelles à la communauté des organisations d'aide humanitaire et aux pays bénéficiaires. Le Département travaille également en collaboration avec l'Organisation mondiale des douanes à la signature d'un accord type entre l'ONU et tout État Membre intéressé qui faciliterait l'envoi d'aide humanitaire et d'équipes de secours en cas de situation d'urgence.

102. Dans le passé, les organisations humanitaires avaient beau s'efforcer de déployer du matériel de télécommunications, par exemple pour les communications radio et satellite, celui-ci était retenu parfois à la frontière en raison des formalités douanières. Dans la résolution 36 adoptée par la Conférence des plénipotentiaires (PP-94) de l'Union internationale des télécommunications (UIT) à Kyoto en octobre 1994, l'Union prie instamment les États Membres "de prendre toutes les mesures envisageables dans la pratique pour faciliter la mise à disposition rapide et l'utilisation efficace d'équipements de télécommunication en vue de l'atténuation des effets des catastrophes et des opérations de secours en cas de catastrophe en réduisant et, lorsque cela est possible, en supprimant les obstacles réglementaires et en renforçant la coopération transfrontière entre les États". Le Conseil économique et social prendra, espère-t-on, en 1995, des mesures à cet effet. Il est recommandé au Conseil de créer un groupe de travail intergouvernemental spécial à composition non limitée chargé d'étudier les propositions et d'élaborer un texte de base en vue de son examen et de son adoption en tant que convention relative aux télécommunications en cas de situation d'urgence.

3. Accords de coopération

103. L'intervention humanitaire, dans nombre de situations d'urgence, comporte divers aspects et mobilise donc les moyens de nombreuses organisations locales et internationales. Dans le système actuel, aucune organisation ne peut à elle seule répondre à tous les besoins d'une population sinistrée. Plusieurs organismes d'aide humanitaire de l'ONU ont pris des mesures visant à utiliser au mieux l'action collective en réglementant la coordination avec les autres organisations d'aide humanitaire travaillant avec l'ONU et avec les ONG et en passant les accords bilatéraux évoqués plus haut.

a) Mémoires d'accord entre les organismes des Nations Unies

104. La plupart des organismes d'aide humanitaire de l'ONU ont reconnu la nécessité pour chacun d'entre eux de miser sur les avantages comparatifs et les compétences particulières des autres. Nombre d'organismes des Nations Unies ont signé des mémoires d'accord afin de préciser les modalités de la collaboration interorganisations. Certains mémoires d'accord ont un champ d'application allant au-delà d'une situation d'urgence donnée : pratiquement tous les vivres nécessaires aux réfugiés sont acheminés par le PAM dans le cadre du mémoire d'accord signé entre le PAM et le HCR. Les autres mémoires d'accord, tels que celui entre le PNUD et le HCR, sont des accords à l'échelon

/...

national qui fixent les modalités de collaboration entre ces organisations afin d'apporter un soutien sans faille aux populations sinistrées. L'UNICEF s'emploie activement à conclure des mémorandums d'accord avec le PAM, le HCR et l'OMS.

105. En outre, certaines relations interorganisations, telles que celles existant entre le HCR et l'UNICEF, se fondent sur des "lettres d'accord" axées principalement sur les activités sur le terrain et d'autres accords spécifiques. La FAO et le PAM collaborent à l'évaluation des besoins en vivres et à la mise en place du système d'alerte très précoce compte tenu de leur longue collaboration.

106. Des accords à plus long terme ont également été signés entre des organismes des Nations Unies. L'augmentation du nombre d'accidents dans l'industrie dont l'ampleur et les conséquences éventuelles exigent une intervention d'urgence à l'échelon international a contribué à la création d'un groupe mixte de l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et du Département des affaires humanitaires. Le PNUE est principalement chargé des questions écologiques liées aux situations d'urgence, et des accidents industriels, alors que le Département assure la coordination des activités.

107. Des organismes du système ont également accru leur coopération avec les Volontaires des Nations Unies, qui répondent à quelques-uns de leurs besoins sur le terrain.

b) Collaboration entre les organismes des Nations Unies et les ONG

108. Les organismes d'aide humanitaire ne pourraient pas mener à bien leurs activités sans l'assistance des ONG locales et internationales. Celles-ci jouent un rôle qui dépasse celui de simples partenaires chargés de l'exécution du programme. Le recours aux ONG locales devrait être encouragé pour mobiliser les ressources locales et assurer comme il convient une transition de la phase des secours à celle du relèvement et de la reprise.

109. Les ONG sont apparues par excellence comme les partenaires de l'ONU dans les situations d'urgence. Le HCR et l'UNICEF ont longuement travaillé en étroite collaboration avec elles dans des situations d'urgence. Pour renforcer la collaboration avec les ONG, les deux organismes ont établi des directives permettant d'améliorer leur partenariat avec celles-ci. En outre, l'UNICEF prend des initiatives visant à promouvoir les rapports énoncés dans les mémorandums d'accord avec les ONG sur le terrain et à renforcer les capacités et autres liens avec les ONG locales. Le PAM et la FAO engagent systématiquement des ONG en tant que partenaires qui les aident à distribuer l'aide alimentaire et à en surveiller le déroulement, en raison de leur expérience et de leur présence sur le terrain.

110. L'OMS a régulièrement travaillé avec les ONG dans plusieurs régions du monde. Elle consulte actuellement les principales ONG médicales afin d'arrêter les moyens de renforcer cette collaboration. L'UNESCO a établi des liens de coopération avec des organismes nationaux et internationaux comme le Conseil norvégien pour les réfugiés et le Service de la Compagnie de Jésus pour les réfugiés, pour leur fournir du personnel temporaire en cas de situation

/...

d'urgence. L'UNICEF compte actuellement sur les dispositifs de réserve clefs en main avec le Secours suédois et le Conseil norvégien pour les réfugiés pour assurer la formation en matière de planification préalable en ce qui concerne les situations d'urgence et la sécurité du personnel dans ce domaine.

c) Rôle potentiel des "Casques blancs"

111. Aux termes de la résolution 49/139 B adoptée le 20 décembre 1994, l'Assemblée générale envisage la participation de volontaires, les "Casques blancs", aux opérations de secours humanitaires et aux activités de relèvement et de coopération technique pour le développement entreprises par l'Organisation des Nations Unies. Le principal avantage que l'Organisation des Nations Unies tirera de l'initiative "Casques blancs" réside dans le fait que celle-ci permettrait de résoudre le problème de capacités et de ressources qui se pose au système des Nations Unies, à la suite de l'aggravation de l'instabilité et des frictions dans le monde. Par ailleurs, la notion de "Casques blancs" permettrait de renforcer la collaboration Sud-Sud et d'améliorer les capacités opérationnelles nationales.

112. Le Département des affaires humanitaires et les Volontaires des Nations Unies, en accord avec les États Membres et les organisations intergouvernementales, ont étudié la faisabilité de cette proposition et examiné dans quelle mesure des équipes de volontaires nationaux remplissant les conditions requises pourraient compléter les dispositions actuelles. Pour mener à bien l'initiative "Casques blancs", il faudra que les gouvernements mettent volontiers à la disposition de ce service de volontaires sous les auspices de l'ONU le personnel remplissant les conditions requises et qu'on fournisse les ressources voulues. Un rapport détaillé sur l'initiative "Casques blancs", établi conformément à la résolution de l'Assemblée générale, est joint comme additif au présent rapport.

B. Moyens financiers

113. En 1994, les organismes des Nations Unies ont consacré près de 3 milliards de dollars à l'aide humanitaire. Si l'on y ajoute les sommes versées par les autres organismes à vocation humanitaire (partenaires extérieurs au système, ONG, FICR, CIRC et organismes d'aide des principaux donateurs dotés de capacités opérationnelles), on parvient à un montant largement supérieur à 5 milliards de dollars pour 1994.

114. La multiplication des crises, aussi complexes les unes que les autres, a mis très lourdement à l'épreuve la capacité du système des Nations Unies à faire face aux situations d'urgence. Pour certains organismes, les États Membres ont réagi en permettant une plus grande souplesse sur le plan financier et en facilitant l'accès aux fonds d'urgence. Il importe que ces efforts, louables, soient poursuivis : avec des fonds supplémentaires et une souplesse encore plus grande, l'ensemble du système sera en mesure de mettre au point une approche adaptée à la complexité des causes profondes et des conséquences des crises. Les solutions adoptées par les différents organismes sont exposées ci-après, aux paragraphes 115 à 127. Le tableau figurant à l'annexe IV fait apparaître le budget, les dépenses consacrées aux situations d'urgence et les réserves d'urgence de certains organismes.

/...

115. Au HCR, dans le cadre du budget des programmes généraux, approuvé chaque année par le Comité exécutif du HCR, il existe trois moyens de mobiliser des fonds pour répondre aux nouvelles situations à caractère humanitaire. La souplesse que laisse le Comité exécutif a permis, ces dernières années, de mettre en place ou renforcer ce type d'arrangement budgétaire, qui n'est pas réservé à certaines régions ou certains produits.

116. Ces crédits budgétaires offrent les ressources et la souplesse nécessaires pour faire face immédiatement aux crises. Les ressources du Fonds d'urgence s'élèvent actuellement à 25 millions de dollars, dont un montant maximum de 8 millions pouvant être alloué chaque année pour répondre à une situation d'urgence particulière. Si ce fonds est épuisé, le HCR peut prélever provisoirement jusqu'à 8 millions de dollars sur son fonds de roulement et de garantie, qui est doté de 50 millions de dollars. La réserve du programme, actuellement fixée à 10 % des ressources consacrées chaque année aux différents programmes (soit environ 34 millions de dollars en 1995), peut être également utilisée pour répondre aux besoins créés par l'arrivée de nouveaux réfugiés dans des groupes déjà pris en charge. Enfin, le HCR peut utiliser une allocation générale, dont le montant s'élève actuellement à 20 millions de dollars, pour appuyer ou lancer, dans la mesure du possible, des opérations de rapatriement librement consenti.

117. Le PAM finance essentiellement ses opérations de secours au moyen de la Réserve alimentaire internationale d'urgence, dont l'objectif est de rassembler chaque année 500 000 tonnes de vivres. Bien que cet objectif ait toujours été dépassé, il ne permet pas de faire face à toutes les situations d'urgence. Pour les opérations de secours de longue durée en faveur des réfugiés et des personnes déplacées, le PAM a créé un poste dans son budget ordinaire. Les ressources correspondantes provenant de contributions volontaires destinées à financer des opérations spécifiques, il n'y a aucune garantie de continuité à long terme.

118. La troisième source de financement est le Compte d'intervention immédiate, doté d'un montant annuel de 30 millions de dollars, qui permet de réagir très rapidement en cas d'urgence. N'ayant jamais été entièrement approvisionné, ce compte est souvent épuisé dès les premiers mois de l'année. Les opérations de secours peuvent également être financées par des contributions versées à titre bilatéral, soit que les donateurs répondent à une demande du PAM en faveur d'opérations d'urgence déterminées, soit qu'ils aient eux-mêmes choisi cet organisme pour acheminer leur contribution bilatérale. Cette source s'est avérée très utile dans beaucoup de situations d'extrême urgence : elle a permis de réparer des routes ou de mettre en place des ponts aériens et de financer des opérations ne relevant pas de la catégorie habituelle des situations d'urgence dues à des catastrophes naturelles ou causées par l'homme. Malheureusement, les annonces de contributions concernent souvent des situations d'urgence spécifiques et l'action du PAM s'en trouve considérablement limitée.

119. Les contributions versées au titre d'opérations de secours de longue durée constituent une source de financement plus sûre, mais certaines d'entre elles ont aussi une destination spécifique et, en cas de pénurie de ressources le PAM ne peut pas les réaffecter aux opérations qui en ont le plus besoin. Le Programme peut, financièrement ou alimentaires, puiser dans les ressources

/...

consacrées au développement, ce qui lui permet d'obtenir rapidement des denrées essentielles. Cependant, la possibilité de recourir à de tels emprunts reste limitée par le ralentissement du flux des ressources en question; de plus, certaines des opérations d'urgence entreprises récemment ont pour cadre des zones où il n'y a guère d'activités de développement. C'est pourquoi, pour être sûr de disposer des liquidités qui lui permettront de gérer des opérations d'urgence, le PAM inclut désormais dans le budget de ces dernières les coûts d'exécution et de gestion.

120. L'UNICEF mobilise des ressources au titre de l'aide d'urgence par les moyens suivants : réaffectation de fonds déjà alloués au pays concerné, reprogrammation, Fonds de programmation pour les secours d'urgence, fonds supplémentaires versés en réponse à des appels et Fonds central autorenewable d'urgence. Le premier moyen utilisé consiste souvent à réaffecter des fonds déjà disponibles pour le pays. Pour réaffecter un montant inférieur ou égal à 50 000 dollars, il est nécessaire d'obtenir l'autorisation du gouvernement, mais celle du siège de l'UNICEF n'est pas indispensable. La reprogrammation consiste à réaffecter des ressources d'un montant supérieur à 50 000 dollars, initialement allouées au titre d'un programme de pays pour financer des activités de développement. Qu'il s'agisse de reprogrammation ou de réaffectation, s'il n'existe pas d'autorités reconnues avec lesquelles le représentant puisse négocier, celui-ci a toute latitude pour réaffecter ou réallouer des fonds, sous réserve de l'approbation du siège.

121. L'UNICEF dispose d'un Fonds de programmation pour les secours d'urgence (FPSU), doté d'un montant de 30 millions de dollars pour chaque exercice biennal. Les ressources du Fonds servent à assurer les liquidités nécessaires pour intervenir immédiatement dans les situations d'urgence complexes, et de répondre aux besoins dans l'attente du lancement d'un appel commun interorganisations ou du versement de contributions volontaires à la suite d'un tel appel. Il arrive que ces ressources soient utilisées pour entreprendre des activités au début d'une situation d'urgence, lorsqu'aucun appel n'est lancé, auquel cas l'UNICEF les alloue en sachant qu'elles ne seront pas reconstituées.

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

123. Deux types de ressources spéciales du fonds permettent de répondre aux besoins immédiats d'aide humanitaire. Le premier, destiné aux opérations d'urgence, est en général doté d'un montant annuel moyen de 1 million de dollars, qui peut être alloué à raison de 50 000 dollars au maximum par catastrophe et par pays. Ces fonds peuvent être utilisés pour coordonner les

/...

activités d'urgence, dispenser des services d'appui à la distribution de fournitures de secours et fournir directement une aide d'urgence à condition que soit évité tout chevauchement avec le mandat d'un autre organisme des Nations Unies et que les fonds en question ne soient pas utilisés dans le cadre d'activités de relèvement ou de reconstruction.

124. Le deuxième type de fonds, destiné aux réfugiés, aux personnes déplacées et aux rapatriés, est doté d'un montant annuel moyen de 1,4 million de dollars. Comme les précédents, ces fonds ne peuvent être utilisés qu'à concurrence de certains montants. Pour une situation déterminée, un montant maximum de 50 000 dollars peut être versé au titre de aide d'urgence aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire, en vue de répondre à des besoins essentiels qui ne sont pas couverts par d'autres ressources du système des Nations Unies, ainsi que pour financer des activités axées sur l'évaluation des besoins des réfugiés et des rapatriés et l'élaboration de projets au bénéfice de ces derniers. En ce qui concerne la coordination de l'assistance aux personnes déplacées, un plafond de 100 000 dollars par situation a été fixé

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

126. Les projets entrepris par le Bureau des opérations spéciales de secours de la FAO sont financés par le biais de son Programme de coopération technique au moyen de contributions versées par des organisations gouvernementales et non gouvernementales, et des organismes des Nations Unies. Il n'y a aucune latitude dans l'utilisation des fonds versés pour l'exécution d'activités déterminées. La FAO a reconnu la nécessité de créer un fonds autorenouvelable d'urgence pour répondre aux besoins immédiats, notamment en ce qui concerne la constitution d'équipes chargées d'évaluer l'impact des catastrophes naturelles sur le secteur agricole et de mettre au point des interventions.

127. En 1993, la Conférence générale de l'UNESCO a approuvé l'ouverture d'un crédit budgétaire de 2,4 millions de dollars pour faire face aux situations d'urgence en 1994 et 1995. Les demandes d'assistance à ce titre, qui bénéficient d'une procédure accélérée, doivent être adressées à l'UNESCO par le gouvernement concerné. Le Directeur général finance également les opérations d'urgence exécutées par l'UNESCO grâce à des économies réalisées sur le budget ordinaire, c'est-à-dire en réaffectant des montants limités qui avaient été prévus pour une activité spécifique. Néanmoins, l'UNESCO finance la plupart de ses opérations d'urgence par des fonds extrabudgétaires. Elle a créé un fonds de secours d'urgence alimenté par des contributions volontaires. Elle recueille également des fonds au bénéfice de pays qui viennent de sortir d'une situation d'urgence, notamment des sommes considérables qui permettent de financer certaines activités du programme "Culture de la paix" et du service qui s'occupe de l'éducation des réfugiés.

/...

128. L'aide du système des Nations Unies étant sollicitée pour un nombre croissant de situations d'urgence, par ailleurs de plus en plus complexes, il serait utile que les États Membres réexaminent les capacités des organismes des Nations Unies à vocation humanitaire. Ils pourraient alors envisager d'adopter les mesures voulues pour renforcer les capacités opérationnelles et financières de ces organismes, afin que l'ensemble du système soit en mesure de répondre de manière rapide, efficace et équitable aux besoins essentiels, à court et à moyen terme, des personnes qui subissent les effets d'une catastrophe naturelle ou d'une situation d'urgence.

V. REDRESSEMENT ET TRANSITION

129. Les organismes à vocation humanitaire ne peuvent aider efficacement les pays en proie à l'effondrement des structures ou à la désintégration de la société à passer de la phase des secours à celle de la réédification de la société civile que si la communauté internationale fait preuve de détermination politique pour s'attaquer sérieusement aux causes profondes de la situation d'urgence. Ces organismes éprouvent également des difficultés à identifier leurs interlocuteurs locaux (autorités et structures), à entrer en contact avec ces derniers et à leur confier des responsabilités. Sans le soutien nécessaire, les organismes d'aide humanitaire et de développement, tels que le PNUD, la Banque mondiale et les organismes d'aide bilatérale, ne peuvent guère aider les sociétés concernées à passer de la phase des secours à celle d'un engagement actif pour reconstruire leur nation. De ce point de vue, il est souvent difficile de déterminer comment effectuer au mieux cette transition.

130. Récemment encore, il semblait aller de soi que la responsabilité du relèvement d'une société pouvait être transférée des agents humanitaires aux partenaires de développement selon une progression linéaire fondée sur le "continuum secours-développement". On partait du principe que le relais pouvait être passé en douceur et que les donateurs maintiendraient leur élan ou leur intérêt tout au long du processus. En réalité, si dans bien des cas la communauté internationale réussit à enrayer la crise humanitaire, la stabilité politique à long terme n'est pas garantie pour autant. Or, une instabilité politique prolongée entraîne souvent une diminution de l'assistance internationale, ce qui limite les ressources disponibles pour faciliter la transition vers le redressement. L'expérience du Rwanda, de la Somalie et du Soudan, ainsi que les inquiétudes qu'inspire l'avenir d'opérations en cours comme celles exécutées en Angola, font apparaître une faille fondamentale dans le concept traditionnel d'un continuum secours-développement.

131. Les expériences récentes ont mis en lumière certaines difficultés dont il faudra venir à bout s'agissant du redressement et de la période de transition, à savoir :

a) L'apparente pénurie de dirigeants locaux habilités qui puissent collaborer avec les organisations internationales et prendre le relais pour diriger le processus de transition. La Somalie est un cas typique : on y a trouvé peu de dirigeants locaux capables d'assumer la responsabilité du rétablissement de la paix, de la conciliation politique et du relèvement;

/...

b) Le fait que souvent les donateurs se lassent lorsqu'un conflit ou une situation d'urgence se prolonge et semble déboucher sur une impasse. Après des années de guerre et de crise, la situation au Soudan n'éveille plus l'intérêt de la communauté internationale que de manière sporadique;

c) Le fait que les donateurs ne fournissent pas des ressources suffisantes pour les phases de relèvement et de redressement. En effet, la plus grande part des fonds sont affectés spécifiquement aux secours en cas de catastrophe ou au développement à long terme. Au Burundi et au Rwanda, l'insuffisance de ressources affectées au renforcement de l'appareil judiciaire et les retards dans leur versement compromettent les chances d'interrompre le cycle de l'impunité et de s'engager sur la voie de la réconciliation.

132. La bonne volonté suscitée par une opération internationale d'urgence réussie ouvre des possibilités que la communauté internationale doit exploiter. Il n'est pas rare que la bonne volonté d'une communauté et sa détermination à composer, en son sein même ou avec d'autres, soient en pure perte si les ressources indispensables au redressement et le soutien complémentaire ne sont pas fournis en temps utile.

133. Pour s'attaquer à ces problèmes, la communauté internationale devrait, dès le tout début d'une situation d'urgence, veiller à prolonger les effets de l'aide humanitaire, notamment en responsabilisant les autorités et les structures locales. En appuyant les efforts déployés au niveau local pour orienter l'intervention humanitaire, la communauté internationale sera plus à même de faire face aux crises quant au fond et de déterminer et renforcer les possibilités de réduire les tensions. En continuant d'aider les structures locales représentatives après la phase des secours d'urgence, tout au long du processus de relèvement, elle sera à même de favoriser l'aboutissement des efforts naissants, mais fragiles, tendant à rétablir la paix.

134. Jusqu'ici, les organismes des Nations Unies ont axé l'action qu'ils mènent pour remédier à l'insuffisance des ressources consacrées au redressement sur plusieurs mécanismes, les deux plus importants étant les appels communs et les tables rondes. Considérant le caractère prolongé et la complexité de nombreuses situations de crise, le PNUD a élargi le concept de table ronde pour venir en aide aux États victimes d'une instabilité prolongée; c'est ainsi qu'une table ronde a été organisée pour le Rwanda. Les tables rondes, qui facilitent l'interaction entre donateurs et gouvernements concernés, sont, de par leur nature même, axées sur les pays et appellent des préparatifs considérables. Dans des pays comme la Somalie, où il n'y a toujours pas de structure gouvernementale, elles sont très difficiles à organiser. Quant aux appels communs, on y a parfois recours pour répondre aux besoins immédiats en matière de redressement. Ils visent à couvrir l'ensemble des besoins résultant d'une situation d'urgence, ce qui donne aux autres partenaires le temps de se préparer à prendre le relais. Conscients du risque de chevauchement entre le mécanisme des tables rondes et celui des documents d'évaluation par pays, le Département des affaires humanitaires et le PNUD réexaminent actuellement ces dispositifs afin de garantir leur complémentarité.

135. L'un des principaux obstacles rencontrés par les organismes du système au cours d'une période de transition est le manque de ressources disponibles

/...

d'emblée pour répondre aux besoins immédiats du redressement. Or, dans les situations de conflit, lorsque la paix vient à peine d'être rétablie, ce type d'activités peut être indispensable pour stabiliser et renforcer un équilibre fragile. Les possibilités d'action, souvent limitées, doivent être pleinement exploitées. L'expérience montre que les donateurs sont souvent lents à répondre aux besoins en matière de relèvement à long terme. Dans ces conditions, il est proposé de créer, dans le Fonds central autorenewable d'urgence, un mécanisme financier doté d'un montant supplémentaire de 30 millions de dollars, qui permettrait d'intervenir rapidement pour appuyer les premières activités de redressement et de transition entreprises par les organismes des Nations Unies. Ce dispositif vise à assurer la soudure entre les opérations de secours d'urgence et le début de la reconstruction et du relèvement. Le Département des affaires humanitaires et le PNUD, en consultation avec d'autres partenaires du système des Nations Unies, mettront au point conjointement les modalités d'utilisation de ce nouveau mécanisme.

VI. L'ENJEU DE LA PRÉVENTION ET DE LA PLANIFICATION PRÉALABLE

136. En matière de catastrophes naturelles, la capacité d'intervention évoquée précédemment (équipes d'intervention rapide, stocks, capacités de réserve) est déterminante pour assurer la survie des populations à l'apparition d'une situation d'urgence. Cependant, le soutien au renforcement des capacités nationales de gestion des catastrophes naturelles est considéré comme l'aide la plus efficace que puisse apporter la communauté internationale. Ce principe, formulé lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles qui s'est tenue en 1994 à Yokohama, doit se traduire par des mesures concrètes (programmes d'alerte rapide, formation, ateliers, éducation et assistance technique).

137. Au cours des 25 dernières années, les dégâts causés par des phénomènes naturels aux populations et à l'infrastructure économique des pays en développement n'ont cessé d'augmenter. Les pertes économiques, qui s'élevaient à 40 milliards de dollars dans les années 60, ont plus que triplé pour atteindre 140 milliards de dollars dans les années 80. Tout porte à croire que cette tendance continuera à s'affirmer. Les catastrophes naturelles, comme les situations d'urgence complexes, absorbent une part de plus en plus importante des ressources mondiales et ralentissent le développement. Outre les pertes humaines et économiques, elles peuvent entraîner une déstabilisation des structures sociales et politiques.

138. Des milliers de vies peuvent être sauvées grâce à des programmes efficaces de planification préalable et d'atténuation des effets des catastrophes. En 1977, quelque 10 000 personnes ont perdu la vie lorsqu'un cyclone tropical s'est abattu sur la côte de l'Andhra Pradesh, en Inde. Treize ans plus tard, une tempête d'une puissance similaire a frappé la même région, mais n'a fait qu'à peine 1 000 victimes, 600 000 personnes ayant été évacuées deux jours plus tôt. Certains pays, qui étaient auparavant réputés pour leurs sécheresses dévastatrices, ont pris des dispositions en matière de sécurité alimentaire qui les mettent désormais presque totalement à l'abri des conséquences des sécheresses importantes.

/...

139. Il reste cependant beaucoup à faire. Les facteurs qui rendent les pays vulnérables aux catastrophes connaissent une extension plus rapide que les moyens dont disposent les gouvernements pour y faire face. Les gouvernements, concernés, les organismes internationaux de développement et les donateurs prennent conscience du fait que la vulnérabilité aux catastrophes naturelles représente à présent un obstacle majeur pour le développement économique et social. On estime que l'impact des catastrophes naturelles est 20 fois plus important dans les pays pauvres que dans les régions industrialisées. Dans le cas des pays en développement qui sont sujets aux catastrophes naturelles et qui bien souvent doivent faire face simultanément à de multiples besoins grevant leurs maigres ressources, il faut que les programmes visant à réduire la vulnérabilité à ces catastrophes fassent partie intégrante des stratégies de développement.

A. Capacité d'alerte rapide et mesures prises
comme suite à ces alertes

140. Les systèmes radar mis en place dans les pays du golfe du Bengale, les stations pluviométriques de l'Himalaya, le système de collecte de données, d'évaluation et de détection des sécheresses au Sahel, ainsi que d'autres systèmes d'alerte rapide ont indiscutablement sauvé bien des vies. Les nouvelles technologies, en particulier dans le domaine de la collecte de données et de la communication, ont permis de réaliser des progrès décisifs en matière de prévision des phénomènes naturels potentiellement destructeurs.

141. Bien que les perfectionnements technologiques aient permis de renforcer la capacité des systèmes d'alerte rapide, ils ont également, dans une certaine mesure, accru le décalage entre le message d'alerte et la réception de celui-ci par le destinataire dans les pays en développement sujets aux catastrophes naturelles. Ce décalage s'explique par le caractère souvent hautement technique du contenu du message lui-même et par l'incapacité des communautés vivant dans les régions sujettes aux catastrophes naturelles d'abord à comprendre le message et ensuite à réagir. Ce problème revêt une importance particulière dans les pays présentant une grande diversité de langues et de dialectes locaux. Il faut noter et garder constamment à l'esprit que l'alerte rapide n'est pas encore en soi une mesure de planification préalable. Pour traduire les signaux d'alerte rapide en un message compréhensible pour ses destinataires au niveau des communautés, il faut qu'il existe un système efficace aux niveaux national et local de planification préalable des catastrophes. Le projet de planification des cyclones au Bangladesh en est un exemple. Ce projet fait appel aux services de plus de 20 000 volontaires dans les régions les plus exposées du littoral, qui, dès l'alarme lancée par le Service météorologique, grâce à des canaux de communication préétablis, se rendent, munis de mégaphones dans les villages afin d'assurer une réaction rapide. Cette région se prête particulièrement bien à un travail d'atténuation des catastrophes au niveau local de la part des organismes des Nations Unies, en collaboration avec les gouvernements et les ONG actives au niveau de la communauté.

142. L'Organisation des Nations Unies examine actuellement les dispositions existantes en ce qui concerne l'alerte rapide en cas de catastrophe naturelle et un rapport à ce sujet sera présenté à l'Assemblée générale à sa cinquantième session en septembre 1995.

/...

143. Au sein du système des Nations Unies, il existe divers mécanismes d'alerte rapide par secteur. Pour n'en citer que quelques-uns, le Système mondial d'information et d'alerte rapide de la FAO, associé au PAM, a la responsabilité générale de la surveillance des récoltes et de l'évaluation des besoins alimentaires, des besoins en cas d'urgence et de la diffusion rapide d'informations dans ce domaine. L'Organisation météorologique mondiale (OMM), en raison de ses capacités importantes, est responsable de l'information concernant les alertes rapides sur la base de données météorologiques. En dehors du système des Nations Unies, le système FEWS d'alerte rapide en cas de famine, financé par les États-Unis d'Amérique et l'établissement de cartes d'évaluation de la vulnérabilité, travail mené en commun par "Save the Children" (Royaume-Uni), le FEWS, la FAO et le PAM et financé conjointement par l'Union européenne et le Gouvernement américain, contribuent à une meilleure compréhension de l'évolution des situations d'urgence complexes ou causées par l'homme.

144. En tant qu'organe de coordination pour les questions humanitaires, le Département des affaires humanitaires participe à la mise en place d'un mécanisme intersectoriel d'alerte rapide. Le système d'alerte rapide dans le domaine humanitaire aura pour fonction d'apporter des informations actualisées sur la situation des pays, grâce à sa banque de données, en faisant appel aux mécanismes d'alerte rapide des autres organismes des Nations Unies ainsi qu'à des sources d'information extérieures. Une version expérimentale de ce mécanisme a vu le jour en janvier 1995 et son action a depuis lors été étendue à différents pays. Il deviendra opérationnel très prochainement. Le PNUD met actuellement en place un Programme d'indicateurs de vulnérabilité et d'analyse des risques afin d'évaluer les dangers que représentent les tensions politiques, économiques et sociales.

145. Malgré l'existence de mécanismes d'alerte rapide, la communauté internationale, face à des situations d'urgence complexes, ne peut qu'atténuer les souffrances causées par celles-ci. Cependant, même dans ces conditions, on constate souvent une réticence à agir, comme cela fut le cas en Somalie. Le Département des affaires humanitaires envisage les moyens de faire en sorte que la réception d'un message d'alerte rapide soit toujours suivie d'effets. Depuis une date récente, le Département des affaires humanitaires, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques mènent des consultations ad hoc afin d'assurer une compréhension et une évaluation commune de la nature et de l'impact potentiel des crises imminentes. Ces réunions donneront lieu en temps utile à des propositions communes concernant des mesures préventives, qui seront examinées par l'équipe spéciale principale sur les opérations des Nations Unies.

B. Programmes de formation

146. La modicité des ressources disponibles pour l'assistance humanitaire fait ressortir l'importance des investissements en faveur du développement des ressources humaines, particulièrement aux niveaux local et national.

147. Les efforts déployés par les Nations Unies pour traduire le concept d'atténuation des effets des catastrophes naturelles par des programmes multisectoriels et interministériels sont essentiellement axés sur la formation.

/...

L'atténuation des effets des catastrophes dans une perspective multisectorielle est une notion récente, et appelle par conséquent une action énergique de sensibilisation des pouvoirs publics à tous les niveaux. Les activités de formation spécialisée sont un excellent moyen d'informer un grand nombre de responsables concernés ainsi que de représentants du secteur non gouvernemental.

148. Le Programme du Département des affaires humanitaires et du PNUD pour la formation à la gestion des catastrophes naturelles permet de renforcer les capacités nationales requises pour toutes les phases de la gestion des situations d'urgence (de la prévention à la reconstruction). Cinquante pour cent des participants à ce programme sont originaires des pays en développement et, depuis peu, le champ du programme a été étendu à 70 pays sujets aux catastrophes. Dans les pays où sont organisés des ateliers nationaux de formation à la gestion des catastrophes, le PNUD pourrait proposer de financer sur les ressources spéciales du programme, à concurrence de 250 000 dollars, des projets visant à renforcer les capacités nationales de prévention et de gestion des catastrophes ainsi que d'atténuation de leurs effets.

149. Les programmes spécifiques de formation aux situations d'urgence par secteur sont la solution permettant d'intervenir de façon appropriée en cas de situation d'urgence; aussi la plupart des organismes des Nations Unies à caractère humanitaire ont-ils élaboré et perfectionné de tels programmes à l'intention de leur personnel. L'UNICEF, par exemple, dispose d'un programme bien conçu de formation à la planification préalable et à la gestion des situations d'urgence, qui comprend des éléments relatifs à la sécurité et à la gestion du stress aigu. Il a dispensé une formation à plus de 300 fonctionnaires à tous les niveaux, ainsi qu'à des fonctionnaires d'autres organismes des Nations Unies et de certaines ONG. Le programme de formation à la gestion des catastrophes, conçu comme un programme de gestion des catastrophes naturelles, fait appel aux capacités existantes dans le domaine de la formation et les complète dans la mesure où il est axé sur la coordination et le développement de l'esprit d'équipe entre organismes des Nations Unies, donateurs, ONG et gouvernements, particulièrement sur le terrain, mais aussi au Siège. Il vise à améliorer la participation des organismes des Nations Unies et assurer une pleine coordination entre eux. Il vise également à élaborer et diffuser des doctrines et des concepts nouveaux ainsi que les leçons tirées des situations d'urgence précédentes.

150. Sur la base de l'expérience accumulée par le programme de formation dans le domaine des catastrophes naturelles, le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations a donné son accord pour la mise en place d'un groupe central interorganisations qui sera chargé d'étudier les questions relatives à la formation humanitaire dans le domaine des situations d'urgence complexes, y compris l'établissement de liens entre la formation humanitaire, les droits de l'homme, le rétablissement et le maintien de la paix.

C. Renforcement des capacités nationales de gestion des catastrophes naturelles

151. Le renforcement des capacités nationales de gestion des catastrophes naturelles et d'atténuation de leurs effets prend la forme de services consultatifs, de formation de groupe, de séminaires et ateliers, de bourses

/...

d'études, de projets opérationnels et de publications. Dans le cadre de leur mandat, beaucoup d'organismes des Nations Unies aident les pays à mettre en place des programmes de prévention des catastrophes naturelles et à se doter de capacités institutionnelles de gestion des catastrophes. Ces organismes dispensent également d'autres services aux pays en leur donnant accès aux informations collectées partout dans le monde sur les expériences, les concepts et les solutions applicables à la prévention des catastrophes. Par exemple, l'UNESCO encourage la recherche portant sur les causes des dangers et sur les moyens techniques permettant d'atténuer les effets des catastrophes, et s'emploie à susciter l'intérêt du public grâce à des programmes d'éducation, d'information et de communication. Récemment, en réponse aux risques d'éruptions volcaniques qui menaçaient une forte concentration d'individus, réfugiés ou non, dans l'est du Zaïre, le HCR, l'UNICEF et l'OMS, ainsi que le CICR, des délégués de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des hauts fonctionnaires zaïrois ont tenu une série de réunions coordonnées par le Département des affaires humanitaires afin d'apporter le point de vue de leurs organisations respectives et de mettre en commun leurs connaissances dans le domaine de la prévention des catastrophes naturelles.

152. Le Département des affaires humanitaires se charge souvent d'organiser et de promouvoir des activités relatives à la prévention des catastrophes naturelles. Il s'efforce de limiter les souffrances humaines, les dégâts et les destructions provoqués par ces catastrophes, par le biais d'activités portant sur les aspects préventifs de l'aide humanitaire, de sensibiliser le public et de faire connaître les possibilités de prévention des catastrophes naturelles dans le contexte du développement. Par exemple, le Département a travaillé en étroite collaboration avec le PNUD, l'UNICEF, la FAO, l'OMM, l'UIT et Habitat pour organiser en Afrique des ateliers sous-régionaux visant à promouvoir et à planifier des activités dans le domaine de la prévention des catastrophes.

153. Dans le cadre de son rôle de facilitation, le Département des affaires humanitaires assure le secrétariat des organes de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, la liaison au niveau international, la diffusion d'informations et la formulation de nouvelles initiatives afin de contribuer au renforcement des capacités nationales ou régionales de prévention des catastrophes naturelles. Cette action s'accompagne d'autres activités d'assistance technique (services consultatifs, programmes de formation de groupe, séminaires et ateliers, bourses d'études et projets opérationnels). Un rapport complet sur la Décennie sera présenté à l'Assemblée générale à sa cinquantième session et au Conseil économique et social à sa session de fond de 1995.

154. Les activités du Département des affaires humanitaires en matière de prévention des catastrophes naturelles sont traditionnellement menées en liaison avec les services nationaux responsables de la prévention des catastrophes naturelles. Bien qu'il soit important d'encourager et de soutenir l'attention portée par les services de gestion des catastrophes naturelles aux mesures de prévention des catastrophes, il semble à présent nécessaire de favoriser la participation des institutions nationales et des organismes des Nations Unies qui s'occupent de développement. Cela demandera une coopération beaucoup plus étroite avec les services de planification du développement, les administrations

/...

locales et les investisseurs publics et privés. Le Département et le PNUD mettent au point les moyens qui permettront aux fonctionnaires responsables des questions de développement d'évaluer les risques de catastrophes potentielles et d'inscrire ces considérations dans le cadre de leur travail quotidien. D'autre part, le PNUD devrait assurer le financement d'un projet d'évaluation de l'impact des catastrophes naturelles sur les projets de développement, qu'il exécutera en collaboration avec le Département.

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

155. Les organisations humanitaires sont aujourd'hui en première ligne aussi bien dans l'action menée pour faire face aux besoins immédiats des victimes de catastrophes que dans l'effort entrepris pour surmonter les problèmes cruciaux résultant de changements spectaculaires dans les conditions générales de l'aide humanitaire. La dynamique génératrice de marginalisation et de désintégration est aujourd'hui mieux comprise, et de même le rôle limité mais important de l'aide humanitaire dans l'atténuation de la souffrance et dans les secours pour la survie. De surcroît, les organisations humanitaires font oeuvre de pionniers dans la recherche de stratégies novatrices permettant à la fois de renforcer les capacités de base qui sont la pierre angulaire des opérations de secours et de dégager de nouveaux moyens de répondre à des besoins sans précédent. Néanmoins, faute de mesures efficaces pour traiter les causes profondes d'un conflit, l'aide humanitaire ne peut guère être autre chose qu'une tentative d'endiguer les crises et de limiter les manifestations les plus perceptibles de leur impact destructeur.

156. La possibilité pour les organisations humanitaires de réagir à des catastrophes qui détruisent les vies humaines et anéantissent les moyens de subsistance est sérieusement compromise par un révoltant mépris des normes humanitaires fondamentales. Face à des situations de crise, la recherche de moyens propres à assurer le respect du droit humanitaire international est un défi majeur.

157. Le bien-être et l'intégrité des victimes d'un conflit armé et leur droit à l'aide humanitaire doivent être reconnus et respectés. La communauté internationale a l'obligation morale et juridique de tenir ceux qui violent les normes humanitaires fondamentales pour responsables de leurs actes. Il est recommandé que, conformément aux quatre Conventions de Genève de 1949, les États Membres usent de leur influence auprès des parties à un conflit armé pour renforcer l'observation effective du droit humanitaire international et le respect des activités entreprises par des organisations humanitaires impartiales comme le CICR. Pour leur part, les Nations Unies, et plus particulièrement ceux qui sont chargés de missions de diplomatie préventive et de rétablissement de la paix, n'épargneront aucun effort pour faire du respect du droit humanitaire un élément central de leurs activités.

158. La protection des populations civiles et l'assistance à ces populations ont pour corollaire la nécessité d'assurer la sécurité des praticiens de l'aide humanitaire dans l'exercice de leurs activités. Les États Membres devraient prendre davantage conscience des dangers et des menaces innombrables qui pèsent sur la sécurité personnelle des agents humanitaires et devraient appuyer le renforcement des arrangements de sécurité existants, ainsi qu'il est reconnu

/...

dans la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Plus particulièrement, il est recommandé que les Nations Unies aient les moyens de prendre des mesures de sécurité appropriées dès le déclenchement d'une crise qui risque de mettre en danger les agents humanitaires. Cela peut nécessiter le déploiement rapide, dès le début d'une crise, d'un ou plusieurs fonctionnaires par le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité, soit pour compléter des arrangements de sécurité déjà en place soit pour établir une présence là où il n'y en avait pas auparavant. Pour accélérer l'envoi sur le terrain des moyens voulus, il est en outre recommandé que les intérêts échus sur les avoirs du Fonds central autorenouvelable de secours d'urgence soient utilisés pour appuyer ce déploiement en vue des mesures initiales de sécurité, et que les donateurs répondent favorablement aux demandes de financement incluses dans les appels communs, afin de permettre le remboursement du Fonds central autorenouvelable.

159. Beaucoup a été fait dans le cadre des organisations humanitaires pour définir des objectifs communs et des stratégies communes qui améliorent la complémentarité de leurs interventions et optimisent l'utilisation de ressources limitées. Il serait cependant possible de renforcer les synergies si les conseils et les orientations donnés par les États Membres aux organes directeurs des divers organismes et programmes étaient conçus de manière à promouvoir des modes d'approche plus uniformes à l'intérieur du système des Nations Unies. En conséquence, il est recommandé aux États Membres de tenir compte du contexte plus large dans lequel se situe l'aide humanitaire afin d'assurer davantage de cohérence dans les orientations proposées aux organes directeurs respectifs des institutions spécialisées et des programmes des Nations Unies. Il est en outre recommandé que les États Membres apportent un soutien adéquat à tous les organismes des Nations Unies et soient bien convaincus qu'il est important, pour assurer une application plus cohérente des programmes humanitaires, d'accorder des financements en réponse à des appels communs plutôt qu'en réponse à des appels individuels.

160. La méthode des appels communs a fait la preuve de l'utilité qu'elle présente à la fois pour établir des programmes cohérents et pour mobiliser des ressources d'une manière qui facilite une réponse équilibrée face aux besoins à satisfaire. Il est cependant clair que l'ordre de priorité des besoins nés d'une crise donnée n'est pas toujours correctement défini et qu'il y a place pour des efforts supplémentaires de rationalisation aux stades tant de la préparation que de la présentation des appels. Le Département des affaires humanitaires et ses partenaires sont pleinement acquis à l'idée de renforcer le processus d'appels. Mais l'efficacité des appels communs interorganisations dépend en grande partie des réactions des États Membres. Par exemple, il y a encore des différences entre les ressources fournies pour l'aide alimentaire et les autres formes d'assistance, et les programmes de relèvement n'attirent souvent que des financements médiocres par rapport à d'autres activités. Le versement, pour une crise spécifique, de contributions complémentaires sans affectation préalable aiderait à répondre à tous les besoins vitaux et les institutions seraient alors mieux à même de travailler ensemble à l'élaboration d'un programme commun. Il est recommandé aux États Membres de tenir dûment compte de la possibilité de fournir un appui de ce type en réponse aux appels futurs.

161. L'une des plus criantes lacunes de la réponse globale de la communauté internationale, c'est que, en général, rien n'est fait pendant une crise pour appuyer le renforcement des capacités autochtones et des mécanismes locaux, de manière à faire face à une situation d'urgence du début à la fin. L'efficacité de ces mécanismes locaux est pourtant un facteur décisif de l'effort de relèvement des communautés touchées. Il est recommandé que les organisations humanitaires des Nations Unies ainsi que les ONG internationales envisagent de faire plus largement appel aux ONG locales et autres compétences autochtones dans la planification et l'exécution des activités de secours et de relèvement.

162. L'importance du relèvement et des mesures visant à renforcer la confiance est certes reconnue, mais le financement de ces activités est cruellement insuffisant. Même quand les programmes de relèvement reçoivent un appui des donateurs, les mécanismes de financement sont souvent si lents qu'ils ne permettent pas de maintenir l'élan nécessaire pour briser le cycle de la violence ou traiter les situations qui perpétuent l'instabilité. Il importe que les fonds qui peuvent être disponibles à bref délai soient mis en réserve pour des activités immédiates de relèvement. À cet égard, il est recommandé d'ouvrir dans le cadre du Fonds central autorenewable de secours d'urgence un compte distinct doté d'un montant supplémentaire de 30 millions de dollars afin d'exercer un effet catalytique sur les activités de cette nature.

163. Le Fonds central autorenewable de secours d'urgence a donné la preuve de son utilité en facilitant parmi les organismes des Nations Unies une réaction à la fois rapide et commune face à des crises qui se déclenchent brutalement. Cependant, le Fonds central étant un fonds autorenewable, il ne peut jouer son rôle, de par sa nature, qu'à la condition que ses ressources soient rapidement reconstituées. Sauf en trois occasions, les institutions des Nations Unies sont parvenues à rembourser les montants qui leur avaient été avancés. Pour maintenir les ressources du Fonds au niveau minimum de 50 millions de dollars prescrit par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/186, il est recommandé que les États Membres répondent favorablement à la proposition concernant sa reconstitution, de manière à couvrir les avances, d'un montant de 6 120 000 millions de dollars, en attente de règlement depuis plus d'un an. Il est en outre recommandé d'étendre le champ d'action du Fonds de manière à faciliter la fourniture d'une aide d'urgence en cas de situations d'urgence prolongées. Dans des circonstances de ce genre, il ne serait fait appel au Fonds central autorenewable que pour des raisons soigneusement pesées.

164. L'expérience récente a démontré la nécessité et l'intérêt de la coordination des efforts humanitaires de la communauté internationale dans la gestion des réactions aux situations de crise. Pour assurer comme il convient les interactions, les échanges d'informations et la cohérence des orientations et des modes d'approche entre tous les acteurs aux divers niveaux dans des situations de crise complexes et très volatiles, il faut une structure dotée de ressources adéquates qui soit capable d'agir vite et efficacement. Certes, beaucoup a été fait, comme le montre la rapidité des réactions de l'ensemble du système aux crises récentes, mais la coordination du système humanitaire des Nations Unies reste un défi permanent. Les montants limités mis à la disposition du Département des affaires humanitaires au titre du budget ordinaire reflètent les contraintes générales de ressources auxquelles fait face

/...

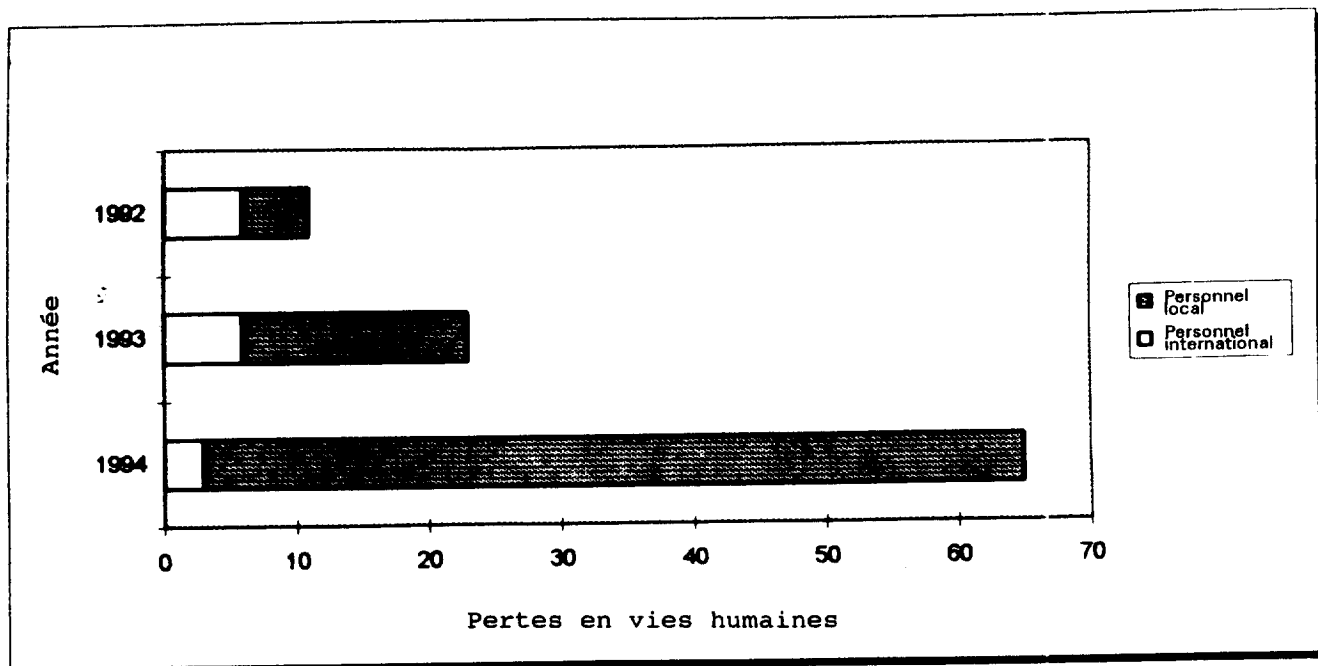
l'Organisation, ce qui compromet son aptitude à réagir à une succession accélérée d'urgences humanitaires. Il importe que les États Membres envisagent de fournir durablement au Département les ressources extrabudgétaires nécessaires. Ils contribueront ainsi à assurer la continuité et le renforcement du rôle clef du Département dans le système humanitaire international. Dans ce contexte, l'idée que les donateurs affectent aux activités de coordination du Département des affaires humanitaires un pourcentage des contributions qu'ils versent en réponse à des appels communs mérite d'être soigneusement examinée.

Notes

¹ ST/SGB/251.

ANNEXE I

Pertes en vies humaines parmi le personnel civil
des Nations Unies



Source : Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour la sécurité.

Note : Pour plus de précisions sur ces incidents, consultez le rapport annuel du Secrétaire général à l'Assemblée générale concernant le respect des privilèges et immunités des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'AIEA.

/...

ANNEXE II

Fonds central autorenewable de secours d'urgence

A. Avances et remboursements

(Situation au 31 mai 1995)

Année	Organisation opérationnelle	Zone du projet	Date de l'avance	Montant de l'avance	Date du remboursement	Montant du remboursement	Montant restant à rembourser
1992	UNICEF	Kenya	24 août 1992	2 000 000	31 décembre 1992 et 22 octobre 1993	2 000 000	-
	UNICEF	Somalie	24 août 1992	5 000 000	22 décembre 1992	5 000 000	-
	UNCHAS	Somalie	10 septembre 1992	500 000	29 janvier 1993	500 000	-
	FAO	Somalie	30 septembre 1992	1 600 000	24 juin 1993	1 600 000	-
	OMS	Somalie	24 octobre 1992	2 000 000	29 mars 1993	2 000 000	-
	UNICEF	Iraq	11 novembre 1992	5 000 000	15 avril 1993	5 000 000	-
	HCR	Afghanistan	24 novembre 1992	5 000 000	6 janvier 1993	5 000 000	-
1993	UNICEF	Mozambique	22 janvier 1993	2 000 000	2 février 1994 et 1er août 1994	2 000 000	-
	PAM	Tadjikistan	25 mars 1993	4 500 000	3 mai 1994 et 10 juin 1994	2 036 121	2 463 879
	OMS	Ex-Yougoslavie	26 mars 1993	2 500 000	5 mai 1994	2 500 000	-
	HCR	Géorgie	22 avril 1993	2 000 000	16 septembre 1993	2 000 000	-
	UNICEF	Iraq	14 juin 1993	5 000 000	21 octobre 1993	5 000 000	-
	HCR	Tadjikistan	18 juin 1993	5 000 000	29 décembre 1993 et mai 1994	5 000 000	-
	PAM	Iraq	21 juin 1993	4 000 000	3 mai 1994 et 9 août 1994	4 000 000	-
	UNICEF	Haïti	23 juillet 1993	1 000 000	25 avril 1994 et 1er août 1994	1 000 000	-
	PAM	Liban	3 septembre 1993	560 000	3 janvier 1994	560 000	-
	Habitat	Liban	9 septembre 1993	5 000 000	21 mars 1994 et 17 juin 1994	1 693 276	3 306 724
	UNICEF	Iraq	27 octobre 1993	7 000 000	1er février 1994	7 000 000	-
	HCR	Burundi	19 novembre 1993	5 000 000	1er juin 1994	5 000 000	-
	PAM	Burundi	22 décembre 1993	5 000 000	3 mai 1994	5 000 000	-
1994	UNICEF	Angola	6 janvier 1994	1 500 000	19 mai 1994	1 500 000	-
	OIM	Zaïre	6 janvier 1994	1 000 000	8 juillet 1994	649 846	350 154
	UNICEF	Soudan	17 février 1994	1 000 000	20 juin 1994	1 000 000	-
	FAO	Soudan	23 février 1994	200 000	16 mai 1994	200 000	-
	UNICEF	Ex-Yougoslavie	16 mars 1994	1 000 000	31 août 1994	1 000 000	-
	PNUD	Kenya	18 mars 1994	500 000	13 avril 1995	500 000	-
	PAM	Ex-Yougoslavie	29 mars 1994	2 500 000	31 octobre 1994	2 500 000	-
	UNICEF	Somalie	28 avril 1994	4 870 000	22 juillet 1994 et 24 octobre 1994	4 870 000	-
	UNREO	Rwanda	28 avril 1994	200 000	8 septembre 1994	200 000	-
	HCR	Tadjikistan	20 mai 1994	3 000 000	21 décembre 1994	3 000 000	-
	HCR	Rwanda	1er juin 1994	10 000 000	29 septembre 1994 et 21 novembre 1994	10 000 000	-
	UNICEF	Rwanda	21 juillet 1994	3 000 000	30 décembre 1994	3 000 000	-
	PAM	Rwanda	22 juillet 1994	5 000 000	30 décembre 1994	5 000 000	-
	HCHR/HR	Rwanda	7 octobre 1994	3 000 000	-	-	3 000 000
	UNICEF	Soudan	28 décembre 1994	3 000 000	24 mai 1995	1 684 721	1 315 279

/...

Année	Organisation opérationnelle	Zone du projet	Date de l'avance	Montant de l'avance	Date du remboursement	Montant du remboursement	Montant restant à rembourser
1995	UNICEF	Iraq nord	4 janvier 1995	930 000	26 avril 1995	930 000	-
	Coordonnateur de l'assistance humanitaire des Nations Unies en Angola	Angola	27 janvier 1995	480 600		-	480 600
	PAM	Rwanda	7 mars 1995	5 000 000		-	5 000 000
Total				115 840 600		99 923 964	15 916 636

Note : UNCHAS : Coordonnateur de l'assistance humanitaire des Nations Unies en Somalie.
 UNREO : Bureau des Nations Unies pour les secours d'urgence au Rwanda.
 HCHR/HR : Haut Commissaire aux droits de l'homme/Centre pour les droits de l'homme.
 UCAH : Coordonnateur de l'assistance humanitaire des Nations Unies en Angola.

B. État des contributions au 26 juin 1995

	Contributions annoncées	Montants reçus (en dollars des États-Unis)	Date du versement
Algérie	20 000	20 000	7 décembre 1994
Allemagne	5 000 000	5 000 000	30 juin 1992
Australie	800 000	743 600	27 juillet 1992
Autriche	500 000	500 000	30 mars 1992
Belgique	330 000	327 327	17 septembre 1992
Canada	2 300 000	2 195 321	16 et 22 juin 1992
Colombie	10 000	10 000	4 février 1993
Danemark	2 000 000	1 999 985	31 août 1992
Espagne	750 000	671 544	7 juin 1993
États-Unis	6 200 000	88 453	4 mars 1994
		2 500 000	15 avril 1992
		3 700 000	23 février et 19 juillet 1993
Fédération de Russie		250 000	23 mai 1995
Finlande	1 500 000	1 533 804	18 juin 1992
France	5 600 000	934 579	16 novembre 1992
		4 545 455	8 et 27 janvier 1993
Irlande	100 000	100 000	18 juin 1992
Islande	10 000	10 000	6 juillet 1992
Italie	5 000 000	4 284 184	10 décembre 1994
Jamahiriya arabe libyenne	5 000	5 000	6 octobre 1993
Japon	5 000 000	5 000 000	27 juillet 1992
Liechtenstein	7 000	6 641	10 avril 1992
Luxembourg	100 000	100 000	13 août 1992
Malaisie	20 000	20 000	15 juin 1993
Maurice	10 000	10 000	1er juillet 1992
Monaco	40 111,73	20 000	19 juillet 1994
		22 260	4 mai 1995
Norvège	1 850 000	1 849 970	5 mai et 10 juin 1992
Nouvelle-Zélande	140 000	136 825	23 mars 1992
Pays-Bas	3 000 000	3 083 590	12 juin 1992
République de Corée	50 000	50 000	11 juin 1992
Royaume-Uni	5 000 000	5 000 000	24 avril 1992
Saint-Siège	50 000	50 000	22 mai 1992
	20 000	20 000	20 décembre 1994
Suède	2 750 000	2 408 744	25 novembre 1992
Suisse	2 000 000	999 985	25 août 1992
		999 985	13 janvier 1993
ONG	1 000	1 000	17 juin 1992
Total	50 163 111	49 198 252	

/...

C. État de l'utilisation du Fonds

	<u>(En dollars É -U.)</u>
Contributions reçues :	49 198 252
<u>À déduire</u> : Avances	(115 840 600)
<u>À ajouter</u> : Remboursements	99 923 964
Intérêts échus (au 30 avril 1995)	<u>2 560 789</u>
SOLDE DU FONDS (au 31 mai 1995)	<u><u>35 842 405</u></u>

	1992	1993	1994	1995, jusqu'au 31 mai 1995
Nombre total d'avances	7	13	15	3
Nombre total de remboursements	2	9	30	3

/...

ANNEXE III

Analyse des appels communs interorganisations (Nations Unies) en faveur de l'aide humanitaire

A. Liste des appels lancés ou en cours

(mi-1992-mi-1995)

(Établie par le Département des affaires humanitaires à partir d'informations communiquées par les organisations ayant lancé des appels)

Appels communs interorganisations	Date de lancement (dates inclusives)	Besoins révisés (Dollars É.-U.)	Revenu (contributions/ annonces de contributions et reports — Dollars É.-U.)	Pourcentage des besoins couverts (%)	Bénéficiaires cibles
1992					
Afghanistan ^a	Juin 1992-déc. 1992	179 700 000	85 167 562	47,4	2 500 000
DESA	Juin 1992-mai 1993	950 621 543	724 236 155	76,2	25 876 775
Iraq (phase IV) ^b	Janv. 1992-juin 1992	145 000 000	120 000 000	82,8	2 775 000
Iraq (phase V) ^b	Juil. 1992-mars 1993	265 000 000	217 000 000	81,9	2 775 000
Libéria ^c	Juil. 1991-sept. 1993	149 958 000	102 012 000	68,0	1 400 000
SEPHA	Janv. 1992-déc. 1992	1 145 765 086	913 298 762	79,7	19 000 000
Total des appels lancés en 1992 :		2 836 044 629	2 161 714 479	76,2	54 326 775
Nombre d'appels : 6					
Nombre de pays : 18					
1993					
Afghanistan ^a	Oct. 1993-mars 1994	59 828 000	29 440 638	49,2	2 000 000
Afghanistan ^a	Janv. 1993-sept. 1993	112 600 000	47 231 026	41,9	1 300 000
Angola	Mai 1993-avril 1994	226 054 100	104 054 450	46,0	1 963 000
Arménie	Juil. 1993-mars 1994	26 204 201	14 380 584	54,9	1 820 000
Azerbaïdjan	Juil. 1993-mars 1994	25 592 203	18 203 471	71,1	1 000 000
Burundi	Nov. 1993-févr. 1994	7 949 722	4 781 286	60,1	1 827 000
Érythrée	Janv. 1993-déc. 1993	80 511 855	43 475 434	54,0	1 560 000
Éthiopie	Janv. 1993-déc. 1993	300 965 048	146 322 469	48,6	8 261 500
Ex-Yougoslavie	Janv. 1993-déc. 1993	993 856 315	989 423 702	99,6	3 820 000
Géorgie	Mars 1993-mai 1994	27 454 025	14 351 743	52,3	250 000
Haïti ^c	Mars 1993-sept. 1993	62 727 000	11 907 336	19,0	6 500 000
Iraq (phase VI) ^b	Avril 1993-mars 1994	467 067 650	122 962 593	26,3	2 775 000
Kenya	Janv. 1993-déc. 1993	185 651 470	124 322 507	67,0	2 373 000
Libéria	Nov. 1993-déc. 1994	168 435 179	85 398 363	50,7	3 000 000
Mozambique ^d	Mai 1993-avril 1994	616 170 254	542 205 545	88,0	8 250 000
Rwanda	Avril 1993-déc. 1993	78 533 519	30 816 105	39,2	1 192 000
Somalie	Mars 1993-déc. 1993	148 086 950	36 086 950	24,4	4 447 000
Soudan	Janv. 1993-déc. 1993	194 536 780	124 228 363	63,9	3 270 000
Sud Liban (Bekaa occidentale)	Août 1993-janv. 1994	28 745 200	3 447 462	12,0	350 000
Tadjikistan	Janv. 1993-mars 1994	32 517 840	17 523 474	53,9	400 000
Zaïre	Oct. 1993-juin 1994	76 222 520	10 085 989	13,2	2 247 000
Total des appels lancés en 1993 :		3 919 709 831	2 520 649 490	64,3	58 605 500
Nombre d'appels : 21					
Nombre de pays : 24					

/...

Appels communs interorganisations	Date de lancement (dates inclusives)	Besoins révisés (Dollars É.-U.)	Revenu (contributions/ annonces de contributions et reports — Dollars É.-U.)	Pourcentage des besoins couverts (%)	Bénéficiaires cibles
1994					
Afghanistan ^a	Oct. 1994-sept. 1995	106 393 000	6 904 982	6,5	1 700 000
Afghanistan ^a	Avril 1994-sept. 1994	62 067 000	21 372 934	34,4	1 000 000
Angola	Févr. 1994-déc. 1994	181 229 482	158 253 592	87,3	3 284 300
Burundi	Mars 1994-août 1994	59 189 827	36 816 029	62,2	1 368 000
Caucase	Avril 1994-mars 1995	123 900 905	77 261 624	62,4	3 077 000
Ex-Yougoslavie	Janv. 1994-déc. 1994	721 169 025	761 215 468	105,6	4 259 000
Haïti	Déc. 1994-mai 1995	78 005 000	40 316 066	51,7	2 220 000
Iraq (phase VII) ^b	Avril 1994-mars 1995	288 514 237	92 499 621	32,1	1 300 000
Kenya	Janv. 1994-déc. 1994	96 413 997	54 860 331	56,9	1 620 000
Mozambique ^d	Mai 1994-déc. 1994	205 979 833	128 155 138	62,2	8 250 000
Rwanda	Juil. 1994-déc. 1994	589 403 829	562 127 171	95,4	3 900 000
Soudan	Janv. 1994-déc. 1994	185 936 129	157 892 856	84,9	6 500 000
Tadjikistan	Avril 1994-déc. 1994	42 539 510	25 706 905	60,4	605 000
Yémen	Août 1994-févr. 1995	21 715 240	3 205 018	14,8	375 000
Total des appels lancés en 1994 :		2 762 457 014	2 126 587 735	77,0	39 458 300
Nombre d'appels : 14					
Nombre de pays : 19					
1995					
Angola	Janv. 1995-déc. 1995	212 766 409	1 962 002	0,9	3 226 543
Caucase	Avril 1995-mars 1996	118 004 581	5 236 592	4,4	3 170 737
Ex-Yougoslavie	Janv. 1995-juin 1995	241 731 697	171 859 982	71,1	2 244 400
Iraq (phase VIII)	Avril 1995-mars 1996	183 311 662	Mise à jour attendue	0,0	1 300 000
Libéria	Janv. 1995-juin 1995	65 348 947	26 931 723	41,2	1 500 000
Rwanda/sous-région	Janv. 1995-déc. 1995	766 512 672	309 672 947	40,4	3 700 000
Sierra Leone/Guinée	Mars 1995-déc. 1995	14 672 958	Mise à jour attendue	0,0	500 000
Somalie	Janv. 1995-juin 1995	70 310 235	6 693 339	9,5	1 550 000
Soudan	Janv. 1995-déc. 1995	101 082 462	3 196 336	3,2	5 866 816
Tadjikistan	Janv. 1995-déc. 1995	37 289 923	9 965 221	26,7	600 000
Tchéchénie	Janv. 1995-juin 1995	25 053 660	8 079 802	32,2	220 000
Total des appels lancés en 1995 :		1 836 085 206	543 597 944	29,6	23 878 496
Nombre d'appels : 11					
Nombre de pays : 17					

^a Comme indiqué par le Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'assistance humanitaire à l'Afghanistan.

^b Comme indiqué par le Programme spécial d'urgence pour les affaires humanitaires : Iraq.

^c Comme indiqué par le Département des affaires humanitaires, New York.

^d Comme indiqué par le Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire au Mozambique.

Note : DESA = Intervention d'urgence contre la sécheresse en Afrique australe.

SEPHA = Programme spécial d'urgence en faveur de la corne de l'Afrique.

/...

B. État récapitulatif — Besoins, contributions et populations cibles

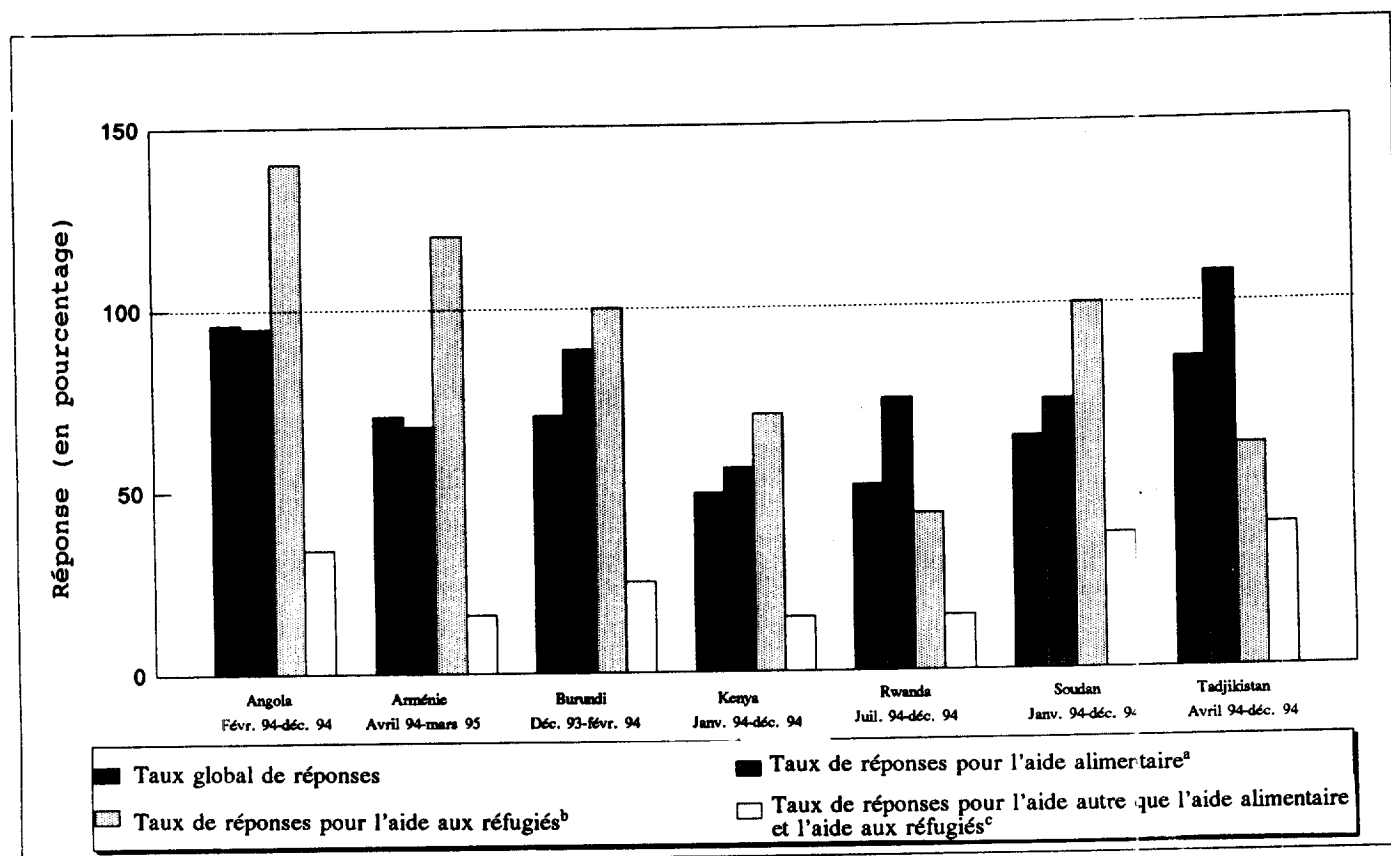
(mi-1992-mi-1995)

Année	Nombre d'appels lancés	Nombre de pays inclus dans les appels	Besoins (Dollars É.-U.)	Financements mobilisés par les organisations ayant lancé l'appel (Contributions/ annonces de contributions) (Dollars É.-U.)	Populations cibles	Besoins couverts (%)
Juin-déc. 1992	6	18	2 836 044 629	2 161 714 479	54 326 775	76,22
1993	21	24	3 919 709 831	2 520 649 490	58 605 500	64,31
1994	14	19	2 762 457 014	2 126 587 735	39 458 300	76,98
Janv.-mai 1995	11	17	1 836 085 206	543 597 944	23 878 496	29,61

/...

C. Réponses aux appels communs, par secteur

(Quelques exemples)



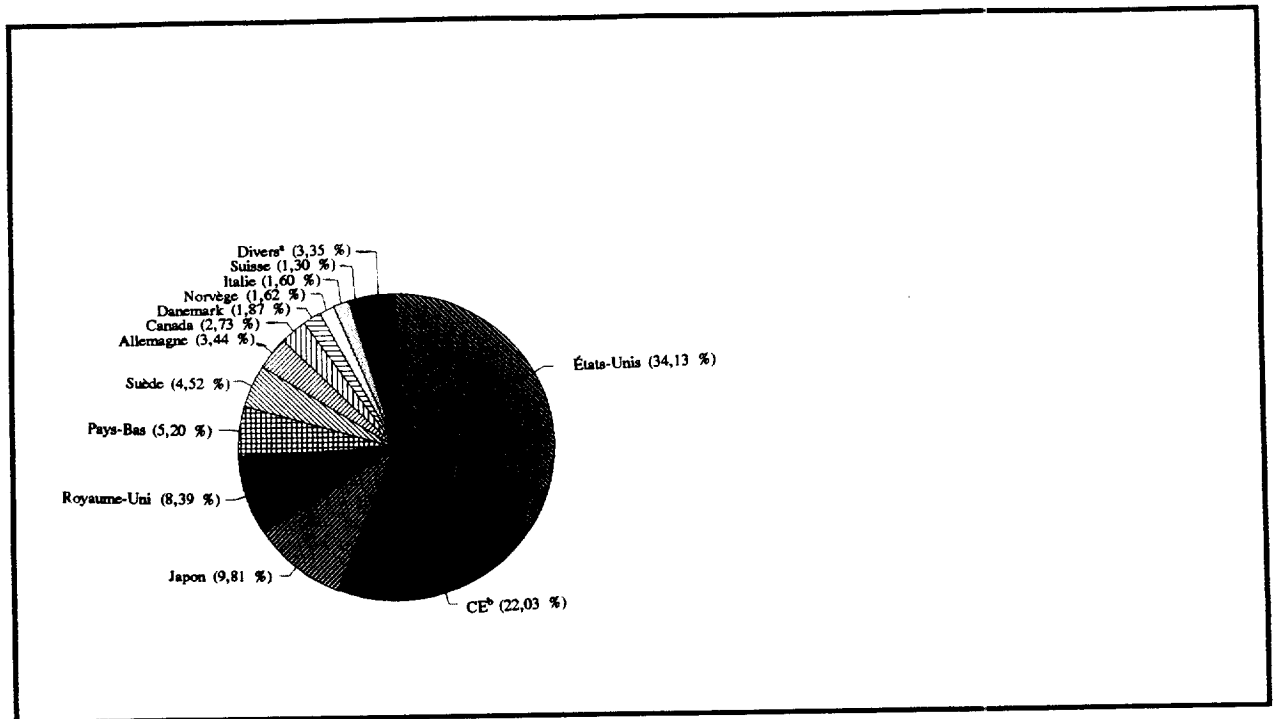
^a D'après le taux de réponses aux appels lancés par le PAM.

^b D'après le taux de réponses aux appels lancés par le HCR.

^c D'après les taux de réponses aux appels lancés par d'autres organisations.

/...

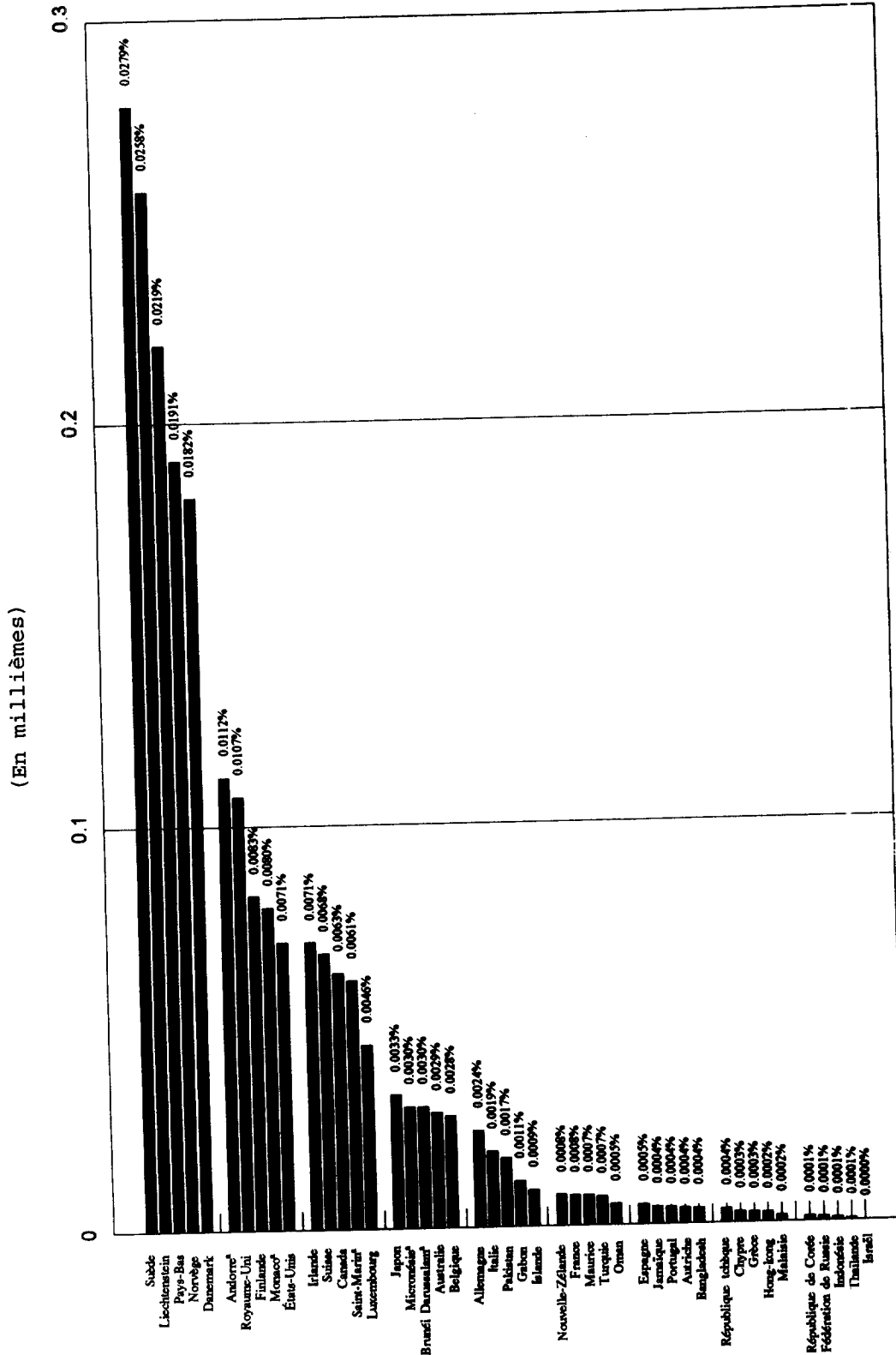
D. Analyse des réponses des donateurs en 1994



^a Comprend les pays suivants : Andorre, Australie, Bangladesh, Belgique, Brunéi Darussalam, Chypre, Espagne, Fédération de Russie, Gabon, Grèce, Hong-kong, Indonésie, Irlande, Islande, Israël, Jamaïque, Liechtenstein, Luxembourg, Malaisie, Micronésie, Monaco, Nouvelle-Zélande, Oman, Pakistan, Portugal, République de Corée, République tchèque, Saint-Marin Thaïlande et Turquie.

^b Le total pour la Communauté européenne ne tient pas compte de l'aide fournie par ses États membres (soit environ 365,3 millions de dollars É.-U.).

E. État récapitulatif des contributions des donateurs en 1994
en pourcentage du produit national brut



Source : Sauf indications contraires, Atlas mondial de la Banque mondiale, 1995 (p. 18 et 19).
^a Données tirées de World Data Book, 2e édition - Guinness Publishing Ltd - (p. 54 à 59). [Les données relatives au PNB sont les données des années ci-après : Andorre (1992), Brunéi (1989), Micronésie (1989), Monaco (1992), Saint-Marin (1992)].

ANNEXE IV

Institutions spécialisées

Budgets, dépenses au titre d'opérations d'urgence et réserves d'urgence
 de quelques organisations en 1994

(En dollars des États-Unis)

	Budget	Montant/pourcentage consacré aux opérations d'urgence	Réserve d'urgence (le cas échéant)
FAO	673 114 000 ^a	5 603 600 ^b	n.d.
HCR	1 200 000 000	n.d.	25 000 000
UNICEF	801 000 000	216 000 000 27 %	9 000 000
PAM	1 400 000 000	980 000 000 70 %	^c
OMS	1 000 000 000	34 000 000 3,4 %	900 000 ^d

^a Exercice biennal 1994/1995.

^b Programme de coopération technique; les dépenses imputées sur les fonds d'affectation spéciale se sont élevées à 30 868 514 dollars.

^c Réserve alimentaire internationale d'urgence.

^d 500 000 dollars par exercice biennal (sans possibilité de reconstitution), alloués à la Division des opérations de secours d'urgence et de l'action humanitaire (EHA) sur le Programme pour le développement, et 400 000 dollars transférés du Fonds bénévole de l'OMS pour la promotion de la santé au Compte spécial pour les désastres et catastrophes naturelles.
