



Conseil économique  
et social

Distr.  
GÉNÉRALE

E/ICEF/1997/5  
11 novembre 1996  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE  
Conseil d'administration  
Première session ordinaire de 1997  
20-24 janvier 1997  
Point 6 de l'ordre du jour provisoire\*

POUR SUITE A DONNER

RAPPORT D'ACTIVITE SUR LA MISE EN OEUVRE DES RESOLUTIONS 1995/56  
ET 1996/33 DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Renforcement de l'aide humanitaire d'urgence fournie par  
l'Organisation des Nations Unies

RESUME

Le présent rapport répond à la résolution 1996/33 du Conseil économique et social, en date du 22 juillet 1996, sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'Organisation des Nations Unies qui "exhorte les organes directeurs des institutions compétentes à achever l'examen du suivi de la résolution 1995/56 du Conseil [en date du 28 juillet 1995] dans les meilleurs délais, et à leur première session ordinaire de 1997 au plus tard". Le rapport se réfère au rapport sur "Les enfants et les femmes dans les situations d'urgence : priorités stratégiques et objectifs opérationnels de l'UNICEF" qui traite d'un certain nombre de questions pertinentes examinées conformément aux résolutions 1995/56 et 1996/33 du Conseil.

Le présent rapport, ainsi que les observations formulées par les délégations ainsi que toute décision prise par le Conseil d'administration seront présentés au Secrétaire général pour inclusion dans le rapport qu'il soumettra au Conseil à sa session de fond de 1997.

\* E/ICEF/1997/2.

## INTRODUCTION

1. La liste indicative des points devant être examinés dans le cadre de la résolution 1995/56 du Conseil économique et social en date du 28 juillet 1995 (ref. E/1995/L.45, annexe) couvre trois séries de préoccupations sur lesquelles est fondé le présent rapport :

a) Le rôle et les responsabilités opérationnelles de chaque organisme spécifique dans le domaine humanitaire pour ce qui est de la prévention, de la planification préalable, de l'aide humanitaire, de la réhabilitation, du relèvement et du développement, selon que de besoin, tant dans le pays d'origine que dans le pays d'accueil. Le rôle et les responsabilités d'un organisme déterminent son approche au renforcement des capacités et des mécanismes d'intervention locaux et ont une incidence sur l'allocation des ressources entre les besoins en matière d'aide humanitaire, de prévention, de planification préalable et de relèvement;

b) La coordination interinstitutions, comprenant les incidences pratiques pour chaque institution d'une pleine participation à une programmation coordonnée du Département des affaires humanitaires du Secrétariat et à la procédure d'appels communs, et l'élaboration de mémorandums d'accord entre différents organismes. En outre, l'Equipe spéciale interinstitutions examine la question d'un système commun de suivi et de documentation des programmes humanitaires afin d'accroître la responsabilité des institutions;

c) Systemes internes, efficacité et capacités de chaque organisme, y compris les moyens d'action et la capacité financière de chacun des organismes d'agir en temps voulu et de manière efficace, les procédures administratives et autres, qui assurent une souplesse facilitant une réaction rapide, des stratégies de perfectionnement général du personnel (notamment de modules de formation interinstitutions) et les niveaux de délégation des pouvoirs sur le terrain.

2. Le suivi interinstitutions de la résolution du Conseil économique et social est mené à bien par l'intermédiaire de l'Equipe spéciale interinstitutions et ses groupes de travail connexes coordonnés par le Département des affaires humanitaires et auxquels l'UNICEF participe. En outre, dans le contexte de son propre processus de réforme de la gestion, l'UNICEF entreprend un certain nombre d'examen des politiques et d'études de fonctionnement qui sont utiles à la présente discussion.

### I. ROLE ET RESPONSABILITES OPERATIONNELLES DE L'UNICEF

1. L'UNICEF est une organisation du système des Nations Unies qui a pour mandat de faire campagne et d'agir en faveur des enfants. En tant qu'agent humanitaire, sa fonction consiste à s'assurer que les besoins et les droits des enfants reçoivent toujours la priorité dans les programmes d'action humanitaires et sont analysés de façon systématique et complète. Elle est la seule organisation à avoir cette responsabilité. Elle complète donc les mandats de ses partenaires tels que l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et le Programme alimentaire mondial dont les activités sont axées sur des secteurs spécifiques.

4. L'action de l'UNICEF est fondée sur son approche de programmes de pays à long terme et son orientation vers le développement visant examiner les facteurs déterminant le bien-être ou la vulnérabilité des enfants et des femmes en situation de crise. Cette perspective à long terme permet à l'UNICEF

a) d'entreprendre des actions par l'intermédiaire de ses programmes de pays ordinaires qui peuvent contribuer à la prévention des conflits et des crises; b) de participer aux mesures de planification préalable au niveau du pays en tant que membre de l'Equipe de gestion des opérations en cas de catastrophe du coordonnateur résident; et c) d'appuyer les activités visant à promouvoir le renforcement des capacités locales et la réhabilitation - de l'enfant, du ménage, de la communauté ou des réseaux de services sociaux - aussitôt que possible dans le cadre de sa coopération humanitaire. (L'accent qui est mis sur la capacité de développement et l'action en matière de réhabilitation est illustré à l'annexe II du document E/ICEF/1997/7.) La priorité est accordée aux activités a) permettant à la famille - une attention particulière étant accordée aux ménages dirigés par des femmes - d'assurer la protection et la sécurité de l'enfant; b) encourageant la gestion communautaire des secours et de la réhabilitation; et c) renforçant la capacité des gouvernements de faire à nouveau fonctionner ou de rénover les services sociaux essentiels.

5. Dans les pays où l'UNICEF est présent avant, pendant et après une crise humanitaire, ses activités peuvent servir de relais entre les mesures préventives, les secours humanitaires et les activités de réhabilitation entrepris durant la phase de relèvement de l'après-crise. Il peut compléter l'action des autres partenaires, par exemple, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) dont les interventions dans le pays d'origine sont relativement courtes mais ont des incidences à long terme (voir document du HCR EC/SC/CRP.47 du 23 août 1996); le Programme alimentaire mondial, qui a un double mandat, les secours et le développement (voir le document du PAM WPF/EB.3/96/3, en date du 23 septembre 1996) et avec qui l'UNICEF collabore en ce qui concerne les activités de réhabilitation visant à promouvoir la transition entre les secours et le développement; et le Programme des Nations Unies pour le développement dans le domaine du développement préventif et de la capacité de développement dans les périodes d'après-crise, de la réhabilitation et du relèvement des infrastructures sociales nationales.

6. L'Equipe spéciale interinstitutions chargée de la question des personnes déplacées dans leur propre pays, à laquelle participe l'UNICEF, a mis l'accent sur le manque de responsabilités claires dans le domaine de la satisfaction des besoins des personnes déplacées dans leur propre pays. Actuellement, l'UNICEF, comme le PAM, préfère la nomination d'un organisme chef de file opérationnel sur une base ad hoc dans chaque situation afin de gérer l'évaluation des besoins, de coordonner l'appui et les services fournis aux personnes déplacées dans leur propre pays, et mener des négociations avec les autorités pertinentes en ce qui concerne la protection de ces personnes et la possibilité de pouvoir les atteindre. Tel qu'il est dit aux paragraphes 33 à 35 du document E/ICEF/1997/7, l'UNICEF et le HCR prévoient de collaborer à l'élaboration de directives de programmes concernant les enfants et les femmes déplacés. Lorsque cela sera nécessaire et sur la base de cas spécifiques, l'UNICEF étendra systématiquement ses activités de protection et de soins aux enfants aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et assurera la coordination des actions entreprises en leur faveur.

7. L'UNICEF n'est pas en premier lieu une organisation de secours et il fournira sur une base temporaire des secours non alimentaires en cas de besoin. L'orientation vers le développement de l'UNICEF est reflétée dans l'allocation de ses ressources. Pendant la période 1993-1995, plus de 73 % de ses dépenses ont été allouées à des programmes de pays ordinaires et moins de 27 % à des activités de secours d'urgence. Parmi les dépenses destinées à des secours d'urgence, seul un petit pourcentage a été alloué à des secours non alimentaires; plus de la moitié ont été allouées à la santé, à la nutrition, à l'eau et à l'assainissement en faveur de la survie et de la réhabilitation des enfants et des femmes vulnérables. Un accent particulier a également été mis sur l'éducation - l'une des premières priorités de l'UNICEF dans les situations d'urgence - et l'action communautaire pour assurer la protection et la réhabilitation des enfants et des femmes directement exposés à une violence extrême. Les programmes humanitaires de l'UNICEF sont presque entièrement financés à l'aide de contributions supplémentaires, obtenus principalement grâce à des appels communs interinstitutions.

## II. COORDINATION INTERINSTITUTIONS

8. L'UNICEF reconnaît qu'aucune organisation ne peut à elle seule répondre à l'ampleur des besoins des enfants en matière de soins et de protection et afin d'atteindre ces objectifs, l'UNICEF fait appel à des partenaires. (L'appui de l'UNICEF à des cadres précis de coordination est décrit aux paragraphes 17 à 22 du document E/ICEF/1997/7.) L'UNICEF est en faveur d'un mécanisme actif du Comité permanent interorganisations. Les communications peuvent être plus fréquentes entre les membres du Comité qui est le principal mécanisme de coordination interorganisations. En plus de ses réunions périodiques, l'UNICEF préconise des consultations plus fréquentes entre les directeurs au moyen de conférences téléphoniques, particulièrement en ce qui concerne l'examen de questions urgentes telles que l'évolution rapide des crises humanitaires. L'UNICEF appuie également le rôle joué par le Département des affaires humanitaires, particulièrement en ce qui concerne la coordination stratégique sur le terrain. L'UNICEF poursuit également l'élaboration de mémorandums d'accords en matière de coopération avec les autres institutions des Nations Unies sur la base de partenariats fondés sur la prévisibilité et la clarté des rôles.

9. Afin de pouvoir fournir une coordination stratégique efficace, le Département des affaires humanitaires doit consolider sa capacité de mobilisation rapide. A cette fin, il a besoin de l'appui de ses partenaires opérationnels et du personnel compétent doit être détaché auprès des opérations sur le terrain du Département des affaires humanitaires. L'UNICEF a l'intention de renforcer cet aspect de son appui. La mobilisation doit également être facilitée par une analyse rapide des informations générées par le Système d'alerte rapide aux crises humanitaires et par un échange d'informations entre le Département des affaires humanitaires et ses partenaires. L'UNICEF espère à qu'il sera possible d'accéder pleinement au Système d'alerte rapide aux crises humanitaires dans le cadre d'un processus d'échange et d'analyse systématiques de l'information entre les organisations. (Les liens interinstitutions du Centre pour les opérations de l'UNICEF sont décrits au paragraphe 47 du document E/ICEF/1997/7.)

10. La gestion, l'analyse et l'échange d'informations sont au coeur de la coordination. L'UNICEF souhaiterait que des progrès soient accomplis en ce qui concerne un système de suivi des programmes humanitaires sur le terrain qui serait coordonné par le Département des affaires humanitaires et, à cet égard, travaille en collaboration avec le Sous-groupe de travail de l'évaluation et du contrôle a posteriori créé par l'Equipe spéciale interinstitutions. Sur le terrain, un outil de suivi normalisé simple a) facilitera l'échange d'informations, la transparence et le contrôle; b) permettra au Département des affaires humanitaires et à ses partenaires de publier rapidement des mises à jour sur les progrès accomplis ou les besoins en souffrance; et c) facilitera l'établissement par les institutions des rapports relatifs à leur action et à leurs dépenses. L'UNICEF aimerait que des systèmes de communication communs soient établis sur le terrain.

11. De même que ses principaux partenaires opérationnels des Nations Unies, l'UNICEF considère que la situation sur le terrain détermine, dans le cas d'une situation d'urgence complexe, les critères à utiliser pour la nomination du Coordonnateur de l'aide humanitaire et pour les accords à conclure en matière de coordination opérationnelle. L'UNICEF considère comme souhaitable qu'un Département des affaires humanitaires efficace joue un rôle de coordination stratégique, sans être gêné par des responsabilités opérationnelles. Dans le cas de situations d'urgence complexes, la coordination requiert un échange d'informations constant et un suivi entre les institutions des Nations Unies, le personnel de contrepartie national, et les partenaires bilatéraux et non gouvernementaux, qui peuvent se monter à des centaines, ainsi qu'avec les services politiques des Nations Unies et ceux chargés des opérations de maintien de la paix. Pour être accompli de façon satisfaisante, ce rôle requiert un travail à plein temps. Dans chaque situation d'urgence complexe, il est nécessaire de conclure un accord rapide sur la description précise des rôles que doit jouer l'organisme chef de file par zone géographique ou secteur de programme selon le mandat de chaque institution et sa capacité sur le terrain.

12. En plus de l'élaboration de Mémoires d'accord avec les partenaires des Nations Unies tel que décrit au paragraphe 20 du document E/ICEF/1997/7, l'UNICEF conclut deux principaux types d'accords avec les partenaires internationaux, dont un nombre important avec des organisations non gouvernementales. Le premier est un ensemble d'accords généraux prévisionnels avec des organisations, des réseaux ou des centres d'excellence en vue de fournir une expertise technique dans une large gamme de domaines. De tels accords existent déjà ou sont en cours de négociation avec le Conseil norvégien des réfugiés, le Disaster Relief Agency (Pays-Bas), les Centers for Disease Control and Prevention (Etats-Unis), le Conseil danois pour les réfugiés, le Swiss Disaster Relief, le Swedish Rescue Services Board, l'Agency for Personnel Service Overseas (Irlande), l'Overseas Development Administration (Royaume-Uni) et l'International Executive Service Corps. Les connaissances spécialisées disponibles à l'extérieur couvrent des domaines tels que les communications radiophoniques, l'entretien des véhicules et de l'équipement, l'entreposage et les services logistiques, et une variété de programmes spécialisés dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'approvisionnement en eau, de la santé psycho-sociale et de la récupération post-traumatique, des soins aux enfants non accompagnés, des droits de l'enfant, du règlement des conflits et de la médiation.

13. Deuxièmement, l'organisation encourage la conclusion d'accords spécifiques par activité négociés au niveau des pays par les représentants de l'UNICEF. Par exemple, au Rwanda, de tels accords ont été élaborés avec plusieurs institutions, notamment les organisations non gouvernementales italiennes Associazione Volontari Per il Servizio Internazionale et le Collegio Universaterio Aspiranti e Medici Missionari, Save the Children Fund du Royaume-Uni et des Etats-Unis, en vue d'obtenir leur collaboration à la fourniture une aide aux enfants non accompagnés. L'UNICEF a récemment mis à jour son prototype d'accord avec les ONG qui établit des paramètres clairs dans de nombreux domaines semblables à ceux mentionnés au paragraphe 12 ci-dessous.

14. Conformément à la priorité accordée au développement des capacités, l'UNICEF continuera de plus en plus à créer des partenariats avec des organisations, des réseaux professionnels et des centres d'excellence dans des régions affectées par des situations d'urgence complexes afin de promouvoir une coopération intrarégionale et sud-sud pour l'action humanitaire en faveur des enfants.

15. Dans le cadre du Sous-Groupe de travail interinstitutions sur la mobilisation des ressources coordonné par le Département des affaires humanitaires, l'UNICEF appuie les initiatives envisagées pour rationaliser le mécanisme d'appels communs, y compris les appels urgents qui doivent être lancés sans perdre de temps. L'UNICEF reconnaît la nécessité d'assurer une direction stratégique et d'établir les priorités dans les documents d'appels communs et, parallèlement, d'améliorer sa propre gestion des programmes, des budgets et des rapports soumis aux donateurs, tel qu'il est dit au paragraphe 53 du document E/ICEF/1997/7.

### III. GAINS D'EFFICACITE INTERNE

16. Le Chapitre IV du document E/ICEF/1997/7 fournit un résumé complet de l'action entreprise par l'UNICEF pour renforcer sa capacité opérationnelle, financière et en matière de ressources humaines afin de lui permettre d'agir de manière appropriée et efficace, appuyé par des procédures administratives de plus en plus efficaces en vue de faciliter une réponse rapide et flexible aux crises humanitaires.

17. L'UNICEF est déjà hautement décentralisé, une autorité considérable étant déléguée au représentant dans le pays. Cependant, conformément à la réforme organisationnelle en cours qui prévoit une plus grande décentralisation des responsabilités sur le terrain, l'UNICEF examine et rationalise les procédures de prise de décisions liées à la définition de la situation d'urgence et à la réponse qui leur est faite afin de clarifier les rapports hiérarchiques, les responsabilités et la communication entre le pays, les bureaux régionaux et le siège (voir le paragraphe 49 du document E/ICEF/1997/7). Dans le cadre du processus d'examen interinstitutions, l'UNICEF continue d'appuyer le principe de délégation maximum d'autorité et de responsabilité sur le terrain.

### IV. CONCLUSION

18. Le présent rapport a souligné que le mandat de l'UNICEF axé sur les enfants et son orientation à long terme complètent les rôles des autres partenaires dans le domaine de l'action humanitaire. L'UNICEF poursuivra une coopération plus

étroite avec des partenaires des Nations Unies et consolidera ses mémorandums d'accord et accords de partenariats avec les organisations et les centres d'excellence tant dans l'hémisphère sud que dans l'hémisphère nord. L'UNICEF poursuivra ses travaux avec des partenaires sur le terrain et par l'intermédiaire du Groupe de travail du Comité permanent interorganisations, de l'Equipe spéciale interinstitutions et de ses groupes de travail connexes afin d'assurer que l'action humanitaire est fondée sur la complémentarité, la prévisibilité et une claire répartition du travail.

-----