



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/AC.51/1997/3
9 avril 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMITÉ DU PROGRAMME ET DE LA COORDINATION
Trente-septième session
9 juin-3 juillet 1997
Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire*

QUESTIONS RELATIVES AU PROGRAMME : ÉVALUATION

Évaluation approfondie du Département des affaires humanitaires

Note du Secrétaire général

Conformément au paragraphe 5 e) i) de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, en date du 29 juillet 1994, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre le rapport ci-joint du Bureau des services de contrôle interne, intitulé "Évaluation approfondie du Département des affaires humanitaires". Le rapport a été examiné par les départements, programmes et organismes concernés; le Secrétaire général prend acte des conclusions du rapport et approuve les recommandations qui y figurent.

* E/AC.51/1997/1.

ANNEXE

Évaluation approfondie du Département des affaires humanitaires

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

RÉSUMÉ

Le présent rapport passe en revue les succès et les échecs du Département des affaires humanitaires dans le double domaine a) de la promotion de programmes de réduction des effets des catastrophes naturelles et de la mobilisation des secours d'urgence en cas de catastrophe et b) du renforcement des dispositifs d'intervention coordonnée dont disposent les Nations Unies pour faire face aux crises humanitaires. Le rapport présente des conclusions et des recommandations.

L'idée directrice du rapport est que, pour les urgences nécessitant des mesures coordonnées, le Département des affaires humanitaires devrait axer son action sur l'appui apporté par le Comité permanent interorganisations et s'attacher à coordonner l'aide d'urgence sans pour autant devenir opérationnel lui-même, et qu'il conviendrait d'accorder davantage d'attention aux programmes permettant d'atténuer les effets des catastrophes naturelles. Certaines recommandations portent sur le soutien que pourrait apporter le Département à la coordination sur le terrain en mettant à disposition du personnel d'appui au niveau local; le partage aussi tôt que possible des responsabilités entre entités; la prévisibilité opérationnelle et les lacunes auxquelles il faut remédier pour mieux faire face aux situations d'urgence; les appels communs interinstitutions; le renforcement de la coordination avec les programmes et organismes de développement; les procédures permettant de porter secours d'urgence aux sinistrés dans les situations les plus graves; et la diffusion des enseignements tirés de l'expérience et des solutions optimales.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 6	5
II. CATASTROPHES NATURELLES ET AUTRES CATASTROPHES SOUDAINES	7 - 20	7
A. Secours d'urgence à la suite de catastrophes naturelles et autres catastrophes soudaines . . .	7 - 10	7
B. Prévention des catastrophes	11 - 20	9
1. Aperçu général	11 - 13	9
2. Appui apporté aux programmes à l'échelle mondiale	14	10
3. Formation aux politiques et aux plans nationaux	15	11
4. Suivi de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles . . .	16 - 20	12
III. SITUATIONS HUMANITAIRES APPELANT UNE ACTION COORDONNÉE	21 - 58	14
A. Dispositifs de coordination	21 - 30	14
1. Appui apporté par le Département des affaires humanitaires au Comité permanent interorganisations	21 - 24	14
2. Coordination sur le terrain	25 - 30	16
B. Répartition des tâches	31 - 39	20
1. Répartition rapide des responsabilités en cas de crise	31 - 33	20
2. Arrangements permanents permettant d'assurer de manière prévisible la réaction des organismes opérationnels aux situations d'urgence	34 - 35	21
3. Moyens de combler les lacunes sans imposer de responsabilités opérationnelles au Département des affaires humanitaires	36 - 39	22

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
C. Mobilisation des ressources	40 - 45	24
1. Financement des interventions immédiates . .	40	24
2. Appels communs	41 - 43	25
3. Suivi	44 - 45	26
D. Promotion des principes et préoccupations humanitaires	46 - 49	28
E. Rassemblement, analyse et diffusion de l'information	50 - 53	30
F. Secours et relèvement	54 - 55	32
G. L'analyse rétrospective et le Comité permanent interorganisations	56 - 57	33
H. La mise en oeuvre des secours en cas de catastrophe	58	34
IV. QUESTIONS DIVERSES	59 - 63	35
A. Sensibilisation	59 - 61	35
B. Suivi de l'étude de gestion	62 - 63	36

I. INTRODUCTION

1. À sa trente-quatrième session, le Comité du programme et de la coordination a recommandé de procéder à une évaluation approfondie du Département des affaires humanitaires, qu'il pourrait examiner en 1997^a.

2. Cette évaluation approfondie a porté sur tous les programmes du Département des affaires humanitaires. Le présent rapport est axé sur les deux principaux domaines d'action du Département : les catastrophes naturelles et autres catastrophes soudaines (sect. II) et les situations d'urgence humanitaires complexes (sect. III). La section IV concerne des questions de gestion générale.

3. Le Groupe central d'évaluation du Bureau des services de contrôle interne a utilisé diverses sources d'information : a) informations relevant du domaine public (rapports et documents des Nations Unies et études réalisées par des organismes gouvernementaux, des organisations non gouvernementales et des experts); b) informations internes (rapports d'évaluation internes du Département, rapports de consultants et documents de travail internes); c) entretiens dirigés et consultations avec de nombreux représentants des gouvernements à Genève et New York, des fonctionnaires du Département et d'autres départements du Secrétariat, du personnel d'organisations non gouvernementales et des programmes et organismes du système des Nations Unies participant aux travaux du Comité permanent interorganisations ou à ceux qui sont menés conformément au cadre international d'action de la prévention des catastrophes naturelles. Les déclarations figurant sans indication de source sont tirées des entretiens menés par le Service central d'évaluation ou les conclusions qu'il a extraites de certains documents.

4. Un audit opérationnel des activités menées sur le terrain par le Département a été réalisé par le Bureau des services de contrôle interne; les principales conclusions de cet audit ont été incorporées dans le présent rapport ainsi que d'autres études concernant les activités sur le terrain examinées au cours de l'évaluation.

5. Le programme 37 du plan à moyen terme actuel, intitulé Aide humanitaire d'urgence, a fait suite à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1991. Nombre de gouvernements avaient critiqué la façon dont le système des Nations Unies faisait dans son ensemble face aux situations d'urgence humanitaires les plus graves. Ils reprochaient surtout aux organismes des Nations Unies les difficultés qu'ils rencontraient et le temps qu'il perdaient pour s'entendre sur les mécanismes de coordination (E/1991/109/Add.1, par. 3). Afin de renforcer la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies, la résolution 46/182 a prévu (annexe, par. 34) la nomination d'un fonctionnaire de rang élevé, le Coordonnateur des secours d'urgence, assumant les fonctions de coordination de l'action des Nations Unies actuellement exercées par les représentants du Secrétaire général dans les situations d'urgence complexes et de grande ampleur ainsi que par le Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe. Outre ce poste de coordonnateur des secours d'urgence, les instruments principaux créés pour renforcer la coordination sont le Comité permanent interorganisations, le Fonds central autorenouvelable d'urgence et la procédure

d'appels communs interinstitutions. La résolution 46/182 a été confirmée par les résolutions que l'Assemblée générale a adoptées aux sessions ultérieures. L'objectif général du programme relatif à l'aide humanitaire d'urgence, fondé sur ces résolutions de l'Assemblée générale, est "d'assurer une meilleure préparation et une réponse rapide et cohérente aux situations d'urgence, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou de situations imputables à l'homme, et ainsi d'atténuer les souffrances et les pertes en vies humaines ainsi que les destructions matérielles, de favoriser la prévention et la planification préalable et d'assurer une transition sans heurts entre la phase des secours et celle du relèvement et du développement"^b. Le programme relève du Département des affaires humanitaires; le Coordonnateur des secours d'urgence dirige le Département, avec rang de secrétaire général adjoint. Entre juin 1992 et juin 1996, le Département a lancé 64 appels communs interinstitutions en faveur de 240,7 millions de personnes.

6. Le programme de travail du Département comprend cinq sous-programmes. Pour l'exercice biennal 1996-1997, les ressources suivantes ont été allouées dans le cadre du programme de travail à ces cinq sous-programmes (en milliers de dollars des États-Unis) :

Sous-programmes	Budget ordinaire Crédits révisés		Fonds extrabudgétaires Estimations révisées	
	Montant	Pourcentage ^a	Montant	Pourcentage
1. Planification et élaboration des politiques	1 446	11,9	36 234 ^b	13,7
2. Prévention des catastrophes et planification préalable	2 855	23,5	11 667	4,4
3. Gestion de l'information concernant les catastrophes	2 138	17,6	2 082	0,8
4. Secours en cas de catastrophe	2 491	20,5	33 240	12,5
5. Situations d'urgence humanitaires complexes	3 219	26,5	182 046 ^c	68,6
	12 149	100,0	265 269	100,0

^a Les montants des ressources imputées sur le budget ordinaire par sous-programme se fondent sur les pourcentages figurant dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997.

^b Comprend le Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage (30 780 000 dollars).

^c Comprend le Fonds d'affectation spéciale d'urgence pour l'Afghanistan (40 016 000 dollars) et le compte fiduciaire bloqué "Pétrole contre nourriture" (79 025 000 dollars).

Au niveau du Siège, les sous-programmes 2, 3 et 4 sont surtout mis en oeuvre à Genève; les sous-programmes 1 et 5 à New York, avec le soutien de Genève.

II. CATASTROPHES NATURELLES ET AUTRES CATASTROPHES SOUDAINES

A. Secours d'urgence à la suite de catastrophes naturelles et autres catastrophes soudaines

7. Le Département des affaires humanitaires aide à mobiliser et coordonner les secours internationaux acheminés d'urgence vers les pays victimes de catastrophes naturelles ou autres catastrophes soudaines. En 1995, le Département a aidé 55 États Membres touchés par 82 catastrophes; des appels à l'assistance internationale ont été lancés en 28 occasions. Ces activités sont en grande partie la prolongation d'un programme bien établi qui relevait du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO); elles sont désormais menées par le Service de la coordination des secours. Elles sont menées en étroite collaboration avec le système des coordonnateurs résidents et les bureaux extérieurs du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et par l'entremise des coordonnateurs résidents, avec les organismes compétents participant aux travaux de l'Équipe de gestion des opérations en cas de catastrophe. Le Service de la coordination des secours comprend un certain nombre de services régionaux et de groupes fournissant des services d'appui. Les informations concernant les situations d'urgence diffusées par le Service sont utiles aux gouvernements et aux organisations concernées. Pour aider le Service dans sa tâche, l'Organisation météorologique mondiale a donné au Département les coordonnées de 70 coordonnateurs dans le monde qu'il peut contacter directement; bien que la pratique des relations directes ne soit pas encore bien établie, les résultats ont été encourageants et l'OMM a l'intention d'accroître le nombre des centres de coordination.

8. Un certain nombre d'instruments et de mécanismes organisés par le Service de la coordination des secours sont maintenant disponibles pour faire face à différentes situations d'urgence, notamment :

a) Le Département peut envoyer des représentants sur le terrain ou établir des centres de coordination locaux; des missions interinstitutions des Nations Unies peuvent également être mises sur pied;

b) Le Département peut coordonner, sous la responsabilité du gouvernement du pays concerné, la mobilisation des moyens militaires et des personnels de protection civile, à la demande et au bénéfice des organismes opérationnels;

c) Depuis 1993, le Département peut envoyer sur place, en consultation avec le bureau local du PNUD, des équipes pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe, chargées d'aider les autorités locales à mesurer les besoins et à coordonner les secours sur les lieux mêmes de la catastrophe ou dans la capitale. Ce service est gratuit. Les équipes sont fournies par les pays participants; il serait possible de mobiliser davantage d'experts des pays en développement, qui se trouvent parfois à proximité du site des catastrophes, mais il faudrait alors prévoir dans la plupart des cas un financement pour activer ce mécanisme;

d) Lorsque la situation l'exige, le Département peut, par l'intermédiaire du bureau local du PNUD, fournir des dons en espèces pouvant aller jusqu'à

/...

50 000 dollars aux pays sinistrés afin de répondre aux besoins les plus urgents des populations. En principe, les priorités sont définies par la cellule de crise du pays, et les fonds peuvent être alloués au Représentant résident ou aux organismes d'aide;

e) Les contributions en espèces des donateurs peuvent être acheminées par le Département afin de couvrir les besoins prioritaires en matière de secours; en 1995, le Département a distribué 7 millions de dollars;

f) Le Département conserve en permanence à son entrepôt de Pise un stock d'articles qui lui ont été donnés pour les situations d'urgence. En 1995, des mémorandums d'accord sur l'utilisation conjointe de l'entrepôt avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Programme alimentaire mondial (PAM) ont permis de faire face plus efficacement aux situations d'urgence; l'entrepôt n'est toutefois pas encore utilisé à 100 %. La stricte application des règles et procédures administratives des Nations Unies complique la mise en oeuvre de toutes ces solutions.

9. Dans plusieurs de ses résolutions – 37/144, 39/207 et 45/221, des 17 décembre 1982, 17 décembre 1984 et 21 décembre 1990 – l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'adapter les procédures appliquées par l'Organisation des Nations Unies afin de permettre à l'UNDRO de "répondre sans retard aux demandes spéciales et urgentes de pays victimes de désastres soudains" (résolution 45/221, par. 3). Lorsqu'elle a créé le Département, l'Assemblée s'est dite préoccupée par le fait que les règles et procédures administratives et financières de l'ONU étaient inadaptées aux réactions d'urgence; la résolution 46/182 précise (annexe, par. 23) que l'Organisation des Nations Unies doit établir des règles et procédures spéciales pour les cas d'urgence, acheter les fournitures et le matériel nécessaires et recruter le personnel indispensable". Il convient de rappeler que pour les activités de coordination, même si elles ne sont pas "opérationnelles", il peut être nécessaire de mettre à la disposition des coordonnateurs sur le terrain du personnel et des moyens d'appui administratif et logistique lorsque ces ressources ne peuvent être fournies par d'autres organismes. Le Département doit aussi, en cas de catastrophe naturelle, recueillir et acheminer des contributions d'importance considérable, et notamment acheter et transporter les secours en nature.

10. Certains progrès ont été réalisés grâce aux efforts conjoints du Département, des services administratifs de Genève et du Département de l'administration et de la gestion à New York. Les dispositions prises par exemple pour recruter et transporter les équipes d'évaluation et de coordination (voir par. 8 ci-dessus) permettent de déployer ces équipes dans la journée. Lorsque les circonstances s'y prêtent, le Département s'efforce également de passer des accords qui permettent à l'équipement et au matériel logistique d'être livrés et mis en oeuvre sans sa participation administrative. Toutefois, des problèmes d'efficacité subsistent dans différents domaines, notamment ceux du recrutement, des achats et du transfert de fonds. Le CCI a noté que "depuis 1992, du fait que les contrôleurs internes ont insisté pour que le Département adopte les règlements financiers et les règles de gestion financières de l'Organisation des Nations Unies, une période d'attente d'au moins six mois peut être nécessaire pour obtenir les autorisations"

(JIU/REP/95/9, par. 234). En l'absence de règlements mieux adaptés, on applique souvent les dispositions existantes sans tenir compte de la nature particulière des activités du Département. Le soutien apporté sur place à la coordination par le Département a dû s'interrompre parce que des contrats temporaires n'avaient pas été prorogés à temps. Les avis d'allocations de crédit concernant le financement des secours d'urgence en cas de catastrophe sont la plupart du temps reçus plus de 10 jours après que le Département a déposé ses demandes; il faut trois semaines ou plus pour que les bureaux extérieurs du PNUD reçoivent l'autorisation d'engager des dépenses par prélèvement sur les fonds du Département destinés aux secours d'urgence en cas de catastrophe. Le Contrôleur des Nations Unies a par le passé délégué certains pouvoirs à l'UNDRO pour certaines situations d'urgence; une délégation de signature permanente pour les domaines concernés n'a toutefois jamais été accordée. En l'absence d'un dispositif complet de règles et de procédures d'urgence adapté aux activités du Département, cette délégation permettrait à tout le moins de réduire les longs délais administratifs du système actuel.

Recommandation 1. Règles et procédures spéciales pour les cas d'urgence :

a) Conformément à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, il conviendrait de définir des règles et des procédures spéciales pour les cas d'urgence avant la fin de 1997. Ces règles et procédures tiendraient compte des modifications déjà apportées aux procédures financières dans la mesure où elles concernent les activités d'urgence du Département, couvriraient les questions connexes relatives au personnel et aux achats et permettraient au besoin d'apporter des améliorations;

b) En attendant la mise au point de ces règles, les procédures financières actuelles resteraient en vigueur mais il conviendrait de donner délégation permanente de pouvoirs au Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence et à ses représentants, qui pourraient se charger d'autres opérations pour lesquelles les règles existantes sont particulièrement néfastes pour l'efficacité du Département; les pouvoirs délégués devraient être utilisés dans le sens des politiques qu'applique l'ONU dans les domaines tels que le recrutement du personnel, l'équilibre entre les régions et entre les sexes, l'achat de marchandises pour les secours en cas de catastrophe et les appels d'offres internationaux.

B. Prévention des catastrophes

1. Aperçu général

11. On peut prévenir, dans certains cas, les catastrophes; dans d'autres, on peut en atténuer les conséquences et les effets négatifs. La prévention, la planification préalable et l'atténuation des effets des catastrophes font partie du mandat du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe depuis qu'il a été créé en 1971. Vers la fin des années 80, une série de grandes catastrophes naturelles a fait comprendre qu'il fallait insister davantage sur l'action préventive. La collaboration du Bureau du Coordonnateur avec le PNUD a été renforcée; les groupes des opérations d'urgence ont été remplacés, dans les différents pays, par des équipes de gestion des

/...

catastrophes chargées d'atténuer les effets des catastrophes et de participer aux opérations d'urgence; et le Bureau du coordonnateur et le PNUD mettent actuellement au point des stages de formation à la gestion des catastrophes.

12. Dans sa résolution 42/169 du 11 décembre 1987, l'Assemblée générale, "convaincue qu'une action internationale concertée pour prévenir les catastrophes naturelles durant les années 1990 susciterait l'adoption d'une série de mesures concrètes", a décidé de proclamer les années 90 Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles. Dans sa résolution 44/236 du 22 décembre 1989, elle a adopté le Cadre international d'action pour la Décennie proposé par le Comité scientifique et technique de la Décennie, qui fixait une série d'objectifs concrets à atteindre d'ici à l'an 2000 : réalisation d'évaluations nationales de tous les risques liés aux catastrophes naturelles et prise en compte de ces évaluations dans la planification du développement durable; élaboration de plans aux niveaux national et/ou local pour atténuer les effets des catastrophes (prévention à long terme, planification préalable et sensibilisation des collectivités); et facilitation de l'accès aux systèmes d'alerte mondiaux, régionaux, nationaux et locaux et diffusion à grande échelle des prévisions de catastrophe.

13. Le programme de travail relatif à la prévention des catastrophes naturelles est réalisé au Département par la Division de l'atténuation des effets des catastrophes. La Division comprend le Service de l'atténuation des effets des catastrophes ainsi que le secrétariat de la Décennie, qui apporte un appui fonctionnel au Cadre international d'action pour la Décennie. Le programme de formation à la gestion des catastrophes a également un rôle important à jouer sur le plan de la formation et de la sensibilisation pour faire intégrer la prévention des catastrophes naturelles dans le processus de développement national.

2. Appui apporté aux programmes à l'échelle mondiale

14. Le Service de l'atténuation des effets des catastrophes participe au travail d'évaluation des risques et de la vulnérabilité, ainsi qu'à l'élaboration de stratégies et de plans nationaux de gestion des catastrophes en fournissant des conseils et des services techniques. Il est déjà intervenu dans des contextes très divers : au lendemain de catastrophes naturelles, pour venir en aide à certains pays, en collaboration avec le Service de la coordination des secours relevant du Département; en réponse à des demandes reçues à l'issue des stages de formation à la gestion des catastrophes; ou à la demande de donateurs cherchant un agent de réalisation. La diversité des projets exécutés et la nature des interventions du Service n'obéissent à aucune stratégie globale, sauf dans une région, où le Service a récemment essayé de définir des priorités générales avant de fournir une aide. Le Service fait office de partenaire opérationnel auprès des agents d'exécution du système des Nations Unies et d'agent de coopération auprès des gouvernements exécutant des projets visant à prévenir les catastrophes, mais ses ressources ne lui permettent de répondre qu'à une très faible partie des demandes de coopération technique pour la prévention des catastrophes. Parallèlement, les programmes élaborés dans le cadre du système des Nations Unies ou en marge du système font une plus large place à la prévention des catastrophes. La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, par exemple, met encore plus

l'accent sur le renforcement des moyens de rendre les populations moins vulnérables, et le PNUD appuie davantage ce que font les pays pour évaluer leur propre vulnérabilité et mettre des programmes sur pied. Toutefois, aucun mécanisme n'a été mis en place ni à l'intérieur ni à l'extérieur du système des Nations Unies pour assurer le suivi d'ensemble des activités visant à prévenir les catastrophes.

Recommandation 2. Stratégie globale concernant l'appui apporté par le Département des affaires humanitaires à la prévention des catastrophes : Afin de promouvoir l'application concrète de politiques visant à prévenir les catastrophes, le Service de l'atténuation des effets des catastrophes devrait avant toute chose : a) donner aux programmes et aux organismes internationaux et régionaux participant à la mise en oeuvre du Cadre international d'action pour la Décennie des directives pour l'élaboration de plans et de stratégies de gestion des catastrophes; b) assurer le suivi des activités entreprises par ces programmes et ces organismes en vue d'atteindre les objectifs du Cadre international d'action.

3. Formation aux politiques et aux plans nationaux

15. Nombre d'organisations dirigent des programmes de formation visant à promouvoir la gestion des catastrophes au niveau national, qui mettent l'accent sur les opérations d'urgence et la préparation aux catastrophes. Le programme de formation à la gestion des catastrophes, administré conjointement par le Département et le PNUD, est l'un des rares programmes où la question de la gestion des catastrophes est abordée à l'échelle mondiale. Plusieurs pays qui ont accueilli des ateliers ont intégré des activités de prévention et d'atténuation des effets des catastrophes dans leurs plans de gestion des catastrophes, et quelques-uns ont établi des liens entre ces activités et les plans de développement nationaux. Soixante-trois ateliers nationaux ou régionaux ont été organisés entre 1991 et 1996 sans que les responsables des activités de suivi soient clairement désignés. Or, les bureaux extérieurs du PNUD étaient souvent dans l'incapacité d'assumer cette tâche supplémentaire. Du point de vue de l'ONU, les programmes de formation devraient avoir un effet durable sur les résultats des équipes de gestion des catastrophes des différents pays, qui comptent des représentants d'organismes des Nations Unies et sont présidés par le Coordonnateur résident. Vue sous cet angle, l'organisation de stages de gestion des catastrophes n'est qu'une première étape sur la voie du renforcement des capacités. Le programme doit faire fond sur les initiatives locales de l'ONU et contribuer à les renforcer. La première phase du programme a été menée à terme en 1994. Le lancement de la deuxième phase devait s'accompagner d'une meilleure coordination entre le Département et le PNUD, ainsi qu'avec les autres organismes des Nations Unies participant au dispositif mis en place par les équipes de gestion des catastrophes. En 1996, le personnel du Département s'occupant des catastrophes naturelles a recommandé une meilleure coordination à l'intérieur et à l'extérieur du Département (planification conjointe des programmes du Service de l'atténuation des effets des catastrophes, du programme de formation à la gestion des catastrophes et du secrétariat de la Décennie), et le Service de l'atténuation des effets des catastrophes et le Service de la coordination des secours ont commencé à collaborer dans le cadre des travaux d'évaluation effectués au lendemain des

catastrophes. La deuxième phase du programme de formation à la gestion des catastrophes a démarré au début de 1997.

Recommandation 3. Appui apporté par le Département des affaires humanitaires en vue de coordonner les programmes de prévention des catastrophes au niveau national : Le programme de formation à la gestion des catastrophes et les activités de la Division de l'atténuation des effets des catastrophes devraient être organisés ensemble au Département. En ce qui concerne ses partenaires, le Département devrait demander aux chefs de secrétariat des organismes participant aux programmes de prévention des catastrophes de publier, d'ici à la fin de 1997, des directives claires à l'intention de leurs bureaux extérieurs pour les engager à participer activement au système établi par le coordonnateur résident ainsi qu'au dispositif des équipes de gestion des catastrophes.

4. Suivi de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles

16. Les progrès sur la voie des objectifs du Cadre international d'action pour la Décennie ont été inégaux. Le début de la période a été marqué par plusieurs contretemps imputables en partie au manque de complémentarité et à une certaine uniformité des interventions en cas de catastrophe ou d'urgence, ainsi qu'à la faiblesse des liens qui existent entre la prévention des catastrophes naturelles et le développement économique et social. En 1994, l'examen à mi-parcours de la Décennie et de la Stratégie et du Plan d'action de Yokohama pour un monde plus sûr (A/CONF.172/9, chap. I, résolution I) a permis de définir plus clairement la complémentarité et les liens en question.

17. Dans le système des Nations Unies, la plupart des institutions spécialisées concernées par la prévention des catastrophes, en particulier l'OMM, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et l'OMS, participent activement au Cadre international d'action. Les objectifs de la Décennie correspondent à ceux de l'OMM, et une grande partie du programme relevant du budget ordinaire de cette organisation est consacrée à la prévention des catastrophes et à l'amélioration des dispositifs d'alerte rapide. Des initiatives très diverses intégrant la prévention des catastrophes dans les grands domaines d'activité sont prises hors du système des Nations Unies, tant par les gouvernements que par le secteur privé. À ce sujet, le Département des affaires humanitaires a souligné que "l'impact d'initiatives individuelles ne devrait pas être limité par le morcellement du savoir et que le système des Nations Unies devrait encourager les échanges d'informations" (A/51/186-E/1996/80, par. 23). Le Cadre international d'action recommande d'établir des comités nationaux : certains sont efficaces, d'autres, les plus nombreux, auraient besoin d'urgence de conseils et d'appuis.

18. La mise en place d'un réseau organisé entre tous les partenaires du Cadre international d'action passe par la création d'un mécanisme d'échange d'informations sur les méthodes de prévention des catastrophes les plus efficaces. L'élaboration d'"une proposition concrète de mécanisme international efficace d'alerte rapide [prévoyant] le transfert au profit des pays en développement [...] de techniques intéressantes l'alerte rapide", mentionnée par l'Assemblée générale au paragraphe 5 de sa résolution 50/117 B du

20 décembre 1995, n'est que l'une des innombrables tâches confiées au secrétariat de la Décennie dans le domaine de l'information. En 1996, le secrétariat de la Décennie a entrepris l'étude des principaux groupes d'utilisateurs, afin de définir les renseignements dont ils ont besoin et ceux qu'ils peuvent fournir et de les faire participer directement aux échanges. Les moyens dont dispose le secrétariat pour poursuivre son initiative sont toutefois limités.

19. À l'heure actuelle, on accorde plus d'attention aux liens qui existent entre la prévention des catastrophes et le développement durable ainsi qu'à la nécessité de mettre en place des programmes à long terme visant à atténuer les effets des catastrophes. Il n'existe malheureusement pas d'ensemble de données fiables sur les aspects économiques des catastrophes naturelles. C'est pourquoi les dirigeants politiques ne peuvent pas fonder les décisions qu'ils prennent sur des faits bien établis, et les analyses coûts-avantages des diverses mesures de prévention ou d'atténuation sont souvent critiquables. Le secrétariat de la Décennie a effectué trois études de pays; une étude plus générale serait nécessaire.

20. Comme on l'a vu au paragraphe 15, les activités de formation et de sensibilisation étaient davantage axées sur la préparation aux catastrophes que sur leur prévention. Ce sont les responsables de la protection civile ou, de manière plus générale, les entités qui interviennent en cas de catastrophe, qui sont visés par les programmes de gestion des catastrophes. Aussi la plupart des programmes de prévention des catastrophes ne sont pas intégrés dans les plans nationaux et ne reçoivent guère d'attention de la part des organismes bilatéraux et multilatéraux de coopération et de développement. Au Département des affaires humanitaires, les programmes de prévention des catastrophes restent financés par les budgets des opérations de secours des États Membres; les ressources financières qui peuvent être affectées à ces programmes sont donc très limitées, voire inexistantes. La Décennie arrivera à son terme à la fin de 1999. Son secrétariat fait le nécessaire pour que les activités conçues en vue de prévenir les catastrophes puissent se poursuivre après cette échéance.

Recommandation 4. Participation du Département des affaires humanitaires à la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles :

Le Département devrait collaborer plus étroitement avec le PNUD pour trouver le moyen de financer les activités que le secrétariat de la Décennie entreprendra entre 1997 et la fin de la Décennie. Il devrait, en particulier : a) établir des connexions entre ceux qui participent au Cadre international d'action pour la Décennie au moyen d'un réseau d'information portant notamment sur les dispositifs d'alerte rapide prévus par les programmes de prévention des catastrophes; b) promouvoir la recherche consacrée aux aspects économiques des catastrophes.

Recommandation 5. Suivi de la Décennie : Après la fin de la Décennie, en 1999, la poursuite des activités du Département relatives aux futurs programmes de prévention des catastrophes approuvés par l'Assemblée générale devrait être subordonnée à l'analyse des avantages comparatifs que présenterait l'augmentation de l'aide apportée par le PNUD, ainsi qu'à la recherche de mécanismes de financement appropriés.

III. SITUATIONS HUMANITAIRES APPELANT UNE ACTION COORDONNÉE

A. Dispositifs de coordination1. Appui apporté par le Département des affaires humanitaires au Comité permanent interorganisations

21. Le renforcement institutionnel de la coordination au Siège a pour objectif final l'amélioration de l'assistance fournie sur le terrain. Le Comité permanent interorganisations, créé en 1992 et présidé par le Coordonnateur des secours d'urgence, est responsable de la manière dont le système des Nations Unies réagit aux crises humanitaires complexes, généralement considérées comme dépassant le mandat ou la capacité d'une seule institution et comme appelant des interventions coordonnées. Les membres de ce comité sont les institutions opérationnelles compétentes du système des Nations Unies, c'est-à-dire le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS). La participation est en général assurée au niveau des chefs de secrétariat. L'Organisation internationale pour les migrations internationales (OIM), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi qu'un groupe de trois organisations non gouvernementales, y participent en qualité d'invités. Le Groupe de travail du Comité prépare les débats et contrôle l'application des décisions du Comité permanent interorganisations; des sous-groupes de travail et des équipes spéciales sont constitués selon que de besoin. L'Assemblée générale, au paragraphe 6 de sa résolution 48/57 en date du 14 décembre 1996, a souligné que "le Comité permanent interorganisations, placé sous la direction du Coordonnateur des secours d'urgence, devrait être le principal dispositif chargé de la coordination interorganisations, qu'il devrait se réunir plus fréquemment et s'occuper de façon concrète des orientations générales de l'aide humanitaire". En 1994, le Comité a adopté un ensemble de procédures pratiques visant à faciliter la concertation et la prise de décisions au niveau de la direction générale, ainsi que les fonctions d'appui et de gestion de son groupe de travail. Toutefois, en 1996, le Coordonnateur des secours d'urgence a déclaré à nouveau que le potentiel du Comité en tant qu'organe consultatif, instance de décision et défenseur de la cause humanitaire ne s'était pas encore réalisé.

22. Plusieurs facteurs ont contribué à ces résultats décevants. L'appui qu'il reçoit du secrétariat du Département des affaires humanitaires ne s'est pas révélé très efficace, non plus que la gestion des travaux du Comité et de son groupe de travail. L'étude de gestion consacrée au Département en 1996 (voir par. 62 ci-dessous) a conclu qu'il s'agissait principalement d'une faiblesse structurelle, que trop de réunions étaient organisées sans coordination pour discuter des problèmes plutôt que des solutions, et que trop peu d'informations étaient communiquées à l'avance. Beaucoup de ceux que le Groupe central de l'évaluation a interrogés ont déclaré que les documents de travail et les projets de décision étaient généralement diffusés trop tard et que, par conséquent, les représentants des organisations ne venaient pas aux réunions suffisamment préparés pour prendre une décision; de nombreuses réunions avaient

été convoquées sans objectif concret et les travaux entamés par le Groupe de travail sur des questions précises avaient été menés de façon épisodique, ne se concluant qu'après trois ou quatre ans. Le nombre de réunions des groupes subsidiaires du Comité aurait pu être limité si l'on avait organisé plus de consultations informelles entre les membres du Comité. À propos des procédures de consultation du Département des affaires humanitaires, dans ses commentaires sur une version précédente du présent rapport, le Département de l'administration et de la gestion a reconnu avoir eu des difficultés depuis la création du Département des affaires humanitaires, celui-ci présentant les problèmes de sécurité au Comité permanent interorganisations pour examen, sans passer par le service chargé de la gestion de ces problèmes aux Nations Unies, à savoir le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité.

23. Depuis leur création en 1992, les groupes subsidiaires du Comité se sont réunis fréquemment, alors que le Comité lui-même ne siège qu'environ trois fois par an. Cela peut être suffisant pour régler des questions générales, mais non pour décider la stratégie d'ensemble du système des Nations Unies en cas de situation d'urgence. L'idée que, lorsqu'une réunion officielle ne pourrait être organisée, le Coordonnateur des secours d'urgence consulterait les membres du Comité par téléconférence ou par d'autres moyens n'a apparemment pas été mise en pratique de façon systématique. Dans ses observations portant sur une version précédente du présent rapport, une organisation a indiqué que son équipement de téléconférence n'avait jamais servi et que ses installations de courrier électronique, de télécopie et de téléphone n'avaient pas été utilisées avant que le Comité ne prenne certaines décisions majeures. De nombreux représentants d'organisations interrogés par le Groupe central d'évaluation ont estimé que le Département avait pris certaines initiatives sans consulter les membres du Comité. Certains membres de celui-ci ont cité des exemples allant de décisions mineures portant sur des activités communes à la participation du Département à de grands programmes. Dans ses observations sur une version précédente du présent rapport, une organisation a indiqué que tant que les responsabilités et obligations redditionnelles respectives du Coordonnateur des secours d'urgence, du Département et du Comité n'étaient pas plus précises, elle estimait qu'il ne pourrait y avoir de système de coordination fonctionnant efficacement, avis partagé par d'autres membres du Comité. D'autre part, le Département demande aux membres, pour chaque réunion du Comité ou de son groupe de travail, de présenter leur point de vue, mais il reçoit généralement très peu de communications; les suggestions faites pour le plan de travail annuel du Comité par d'autres partenaires que le Département ont été minimes. Les problèmes dont le Comité ou son groupe de travail ont été saisis ont été rarement confiés à d'autres membres que le Département.

24. Le mandat et les mécanismes de décision du Comité et de son groupe de travail sont en cours de révision, ce qui devrait permettre de résoudre les difficultés. Le Comité examine actuellement des propositions concernant l'appui technique du Comité, les services de secrétariat des réunions et le contrôle de l'application des décisions, qui seraient confiés à un secrétariat administratif impartial; l'appui technique, qui serait toujours la responsabilité de tous les groupes du Département s'occupant de situations d'urgence complexes; le principe de l'"équipropriété" – c'est-à-dire l'égalité des positions des membres du Comité et de ses organes subsidiaires – qui serait l'un des principes de base du

Comité, et le plan de travail, que le secrétariat administratif établirait à partir des décisions prises à la réunion annuelle du Groupe de travail.

Recommandation 6. Appui apporté par le Département des affaires humanitaires au Comité permanent interorganisations : Le Comité devrait être, sous la direction du Coordonnateur des secours d'urgence, l'organe principal de la coordination interinstitutions conformément à la résolution 48/57 de l'Assemblée générale. Le Département devrait renforcer ses moyens et améliorer son fonctionnement de telle sorte que le Comité puisse s'entendre rapidement sur les dispositifs de coordination, la répartition des responsabilités opérationnelles et les questions connexes, et qu'une mise en oeuvre effective s'ensuive. Le Département devrait répartir ses activités en fonction de priorités, afin de faciliter la coopération interorganisations en cas de situations d'urgence complexes.

2. Coordination sur le terrain

a) Coordonnateurs résidents et coordonnateurs de l'aide humanitaire

25. Au paragraphe 39 de l'annexe à la résolution 46/182 de 1992 portant création du Département des affaires humanitaires, l'Assemblée générale a fait la recommandation suivante : "Le Coordonnateur résident devrait normalement coordonner l'aide humanitaire du système des Nations Unies au niveau du pays." En 1994, le Comité a constaté que, dans le cas de situations d'urgence complexes, l'expérience récente avait montré qu'avant tout, le système des Nations Unies devait choisir la personne la plus qualifiée pour assurer en permanence la coordination de l'assistance humanitaire. Il a donc décidé que, en cas de situation d'urgence complexe, le Coordonnateur des secours d'urgence consulterait les membres du Comité pour désigner un coordonnateur de l'aide humanitaire; si le coordonnateur résident en place avait le profil indiqué, le Coordonnateur des secours d'urgence le confirmerait dans cette fonction. Toutefois, en juillet 1996, sur les 14 cas où le Comité a approuvé la nomination d'un coordonnateur de l'aide humanitaire, ce rôle n'est échu que six fois au coordonnateur résident.

26. En 1996, le PNUD a pris diverses mesures pour améliorer les possibilités de formation, en collaboration avec le Département des affaires humanitaires, pour aider les coordonnateurs résidents dans les pays en crise à obtenir les qualifications requises. Toutefois, il est peu probable qu'une telle formation permettra à des personnes n'ayant pas une expérience suffisante de l'aide d'urgence sur le terrain dans des situations complexes d'acquérir les compétences que l'on exige d'un coordonnateur de l'aide humanitaire. Le PNUD a également accepté de consulter davantage le Département pour les nominations de représentants résidents dans des pays connaissant des situations d'urgence complexes où l'action humanitaire doit être coordonnée. Toutefois, la plupart des membres du Comité estiment que la fonction de coordination en situation d'urgence complexe ne peut être efficace que si elle est assumée à temps complet. Le Groupe central de l'évaluation a consulté 10 des 12 membres du Comité à ce sujet à la fin de 1996 : 9 étaient favorables à une fonction de coordonnateur de l'aide humanitaire distincte, même si dans certains cas cette fonction pouvait être confiée au coordonnateur résident; 6 estimaient que ce

rôle devait, dans toute situation d'urgence complexe, incomber à quelqu'un d'autre que le coordonnateur résident.

b) Simplification de la coordination sur le terrain

27. Les situations d'urgence complexes impliquent souvent plusieurs niveaux de coordination. À la réunion du Comité permanent interorganisations du 23 septembre 1994, on a rappelé qu'au Rwanda, il était difficile de comprendre les rôles respectifs du Représentant spécial du Secrétaire général, de l'Envoyé spécial du HCR et du Représentant résident du PNUD et la manière dont leurs fonctions s'articulaient entre elles. Le Gouvernement et les organismes dont l'action était coordonnée avaient d'autant plus de mal à s'y retrouver. Le Corps commun d'inspection a fait à ce propos cette remarque : "Il peut se révéler nécessaire de redéfinir les rôles et, le cas échéant, de diminuer le nombre de coordonnateurs et de sous-coordonnateurs sur le terrain" (JIU/REP/95/9, par. 160). On notera qu'en avril 1996, sur les sept coordonnateurs de l'aide humanitaire qui n'étaient pas coordonnateurs résidents, cinq étaient des représentants de l'une des principales organisations participant aux opérations. De tels arrangements sont à distinguer de la notion d'organisation chef de file, qui recouvre le cas où une organisation est officiellement désignée par le Coordonnateur des secours d'urgence pour harmoniser l'action humanitaire dans un pays ou une région et assume toutes les fonctions revenant normalement au coordonnateur de l'aide humanitaire. Une organisation chef de file peut être désignée dans des situations où une proportion massive de l'assistance apportée par les Nations Unies relève de ses compétences. Mais ce n'est pas la solution la plus recommandable car les priorités de l'organisation chef de file sont sectorielles et peuvent entrer en conflit avec les priorités d'un coordonnateur. Dans le cadre de suivi interorganisations de la résolution 1995/56 du Conseil économique et social, en date du 28 juillet 1995, les organisations sont convenues qu'une organisation chef de file pouvait être désignée pour s'acquitter des fonctions de coordination des opérations pour un groupe cible, une zone géographique ou un secteur technique défini et qu'elle serait alors responsable devant le coordonnateur résident/coordonnateur de l'aide humanitaire. L'une des conditions à prendre en considération serait que l'organisation dispose d'une présence sur le terrain, ou qu'elle soit capable de se mobiliser rapidement. L'application systématique de ce principe pourrait se traduire par une simplification.

c) Appui apporté par le Département des affaires humanitaires aux équipes de gestion des opérations en cas de catastrophe

28. Le réseau des coordonnateurs résidents est responsable du contrôle et de la planification préalable des crises humanitaires potentielles. Les équipes de gestion des opérations en cas de catastrophe, dirigées par le coordonnateur résident, sont responsables de l'établissement du plan d'action qui organise une réaction coordonnée face à une situation d'urgence potentielle et prévoit notamment une stratégie de mobilisation des ressources. Le Comité a décidé que lorsque les équipes le demanderaient, le Coordonnateur des secours d'urgence participerait au renforcement de la structure de coordination dans le pays et aiderait à l'établissement d'un plan stratégique, en prévision des missions d'évaluation. Chaque fois que le besoin s'en ferait sentir, le Coordonnateur

demanderait les ressources nécessaires, y compris le détachement de personnel d'autres institutions des Nations Unies et d'organismes opérationnels. La concurrence des besoins a fait que les détachements de personnel n'ont pas été suffisants et que le renforcement de la coordination sur le terrain a subi de graves retards. Le soutien des équipes est particulièrement important au niveau de la prévention, lorsque la planification préalable peut aider à éviter une crise ou à réduire ses effets. Au Département des affaires humanitaires, cette tâche est confiée au petit groupe d'intervention rapide. D'autres groupes participent à New York et Genève à plusieurs activités complémentaires, notamment à la rédaction de manuels et à la formation, mais ces efforts sont dispersés.

d) Le Département des affaires humanitaires et la coordination sur le terrain

29. Dans la plupart des situations d'urgence complexes, à l'exception des crises mineures, un appoint en personnel du Département est nécessaire dans le pays pour appuyer les travaux du coordonnateur résident ou du coordonnateur de l'aide humanitaire. Les structures de coordination sur le terrain varient selon les situations et le Département s'est efforcé, à des fins de planification et de formation, d'identifier trois structures théoriques de groupes de coordination sur le terrain, qui peuvent s'adapter à telle ou telle situation. Dans les cas où ces groupes ont été effectivement mis en place, l'importance de leur contribution a tenu au fait qu'ils ont été capables d'aider le coordonnateur de l'aide humanitaire et les équipes de gestion des opérations en cas de catastrophe à persuader la population à travailler à la réalisation d'un objectif commun, par exemple l'installation de camps de personnes déplacées, la réalisation d'évaluations communes des besoins, la mobilisation de ressources pour l'exécution d'un projet ou la mise au point de bases de données et l'établissement de rapports de situation. Toutefois, lorsque le personnel du Département assume la responsabilité directe des opérations, il perd une partie de l'impartialité qu'on lui attribue et, par là, de ses capacités de coordination. Tel a été le cas en Angola, où le personnel du Département, au lieu de coordonner les opérations du système des Nations Unies, a joué un rôle direct dans la détermination des zones de cantonnement des soldats démobilisés, ce qui comprenait la conclusion de contrats et l'intervention dans de nombreuses décisions opérationnelles comme l'attribution de l'eau potable ou la commande et la distribution de médicaments et de carburant. Les fonctionnaires du Département, déjà peu nombreux, étaient répartis sur une trop grande échelle, ne disposaient pas de l'expérience nécessaire pour fournir les prestations que l'on attendait d'eux et ne pouvaient pas concentrer leur énergie sur leurs fonctions essentielles. Dans plusieurs situations d'urgence, le fait que le Département ait assumé un rôle opérationnel, même dans les cas où cela était temporairement nécessaire pour combler les lacunes de l'action humanitaire, a créé des frictions avec les autres organismes des Nations Unies et a affaibli la capacité qu'il avait de coordonner les activités de façon impartiale. En 1996, dans ses conclusions 1993/1 adoptées d'un commun accord sur la coordination de l'aide humanitaire, le Conseil économique et social a fait observer que le Département des affaires humanitaires n'était pas un organisme d'exécution doté de responsabilités et de moyens opérationnels sur le terrain^o. En 1996, certains États membres se sont déclarés préoccupés par l'existence de situations dans lesquelles le personnel du Département était plus nombreux que celui d'autres organisations, d'où un certain flou dans le rôle du Département, et ils se sont

demandé si ce rôle allait ou non au-delà de la simple coordination des opérations.

30. Des améliorations sont à apporter aux mécanismes par lesquels les personnels sur le terrain reçoivent en temps utile un soutien efficace. Le Département ne dispose pas d'un petit noyau de fonctionnaires qualifiés dotés des capacités requises, qui pourrait être détaché rapidement pour appuyer des travaux des équipes de gestion des opérations en cas de catastrophe ou des travaux de coordination sur le terrain, qui sont en partie composés de fonctionnaires des Nations Unies présents sur place. Il n'y a pas de financement régulier couvrant cette fonction centrale du Département; il n'existe pas de dispositif, un fonds de réserve par exemple, qui permettrait en cas d'urgence de couvrir les frais de l'appui à la coordination sur le terrain, lorsque cet appui ne peut être fourni par les organismes opérationnels des Nations Unies, ou du remplacement temporaire du personnel du Département envoyé sur le terrain. Pour fournir le personnel d'appoint nécessaire sur place, le Département dépend des détachements et des prêts à court terme d'autres organisations, ou de contributions promises mais non encore versées. Avec ce système, le personnel arrive souvent avec beaucoup de retard et ne maîtrise pas les procédures du Département. Celui-ci est autorisé à utiliser les intérêts du Fonds central autorenouvelable d'urgence en attendant que soient lancés les appels communs interorganisations pour appuyer la coordination sur le terrain; l'argent emprunté doit être remboursé avec les contributions versées en réponse aux appels de fonds (voir par. 40 ci-dessous). Le Département a pu emprunter 2,27 millions de dollars au Fonds en 1995 et 50 000 dollars en 1996. En 1996, il a demandé dans le cadre des appels communs 14 millions de dollars pour la coordination sur le terrain. Il convient de noter que ces appels ne sont lancés que pour des crises qui deviennent des situations d'urgence complexes; les frais des activités d'appui à la coordination liées aux phases précoces d'une crise ne sont pas toujours couverts. En outre, le Département a demandé en 1996 plus de 58 millions de dollars au total pour ses activités sur le terrain, y compris la coordination, ce qui le met en concurrence avec d'autres institutions dans le domaine de la mobilisation des ressources.

Recommandation 7. Simplification de la coordination sur le terrain : Dans chaque situation d'urgence, le Coordonnateur des secours d'urgence devrait recommander au Comité les dispositions à prendre en matière de coordination qui a priori auraient le plus de chances de devenir rapidement opérationnelles; quand la coordination par le coordonnateur résident ne serait pas le système le plus efficace, la désignation d'une organisation chef de file dans les cas qui la justifient et compte tenu de la politique générale du Comité devrait être la deuxième option à envisager; tout autre arrangement recommandé devrait viser à limiter au minimum les frais additionnels de coordination et à éviter la multiplication des niveaux hiérarchiques des échelons de responsabilité. Quelles que soient les dispositions prises, le coordonnateur sur le terrain devrait avoir à rendre compte au Coordonnateur des secours d'urgence de l'impartialité avec laquelle il remplit sa fonction.

Recommandation 8. Création d'un corps de personnel d'appui sur le terrain au Département des affaires humanitaires : Dans le cadre de sa stratégie financière actuelle, le Département devrait constituer au Siège un petit

noyau de personnel qui, outre ses fonctions ordinaires, pourrait être rapidement envoyé sur le terrain pour appuyer la coordination, superviser les mesures de planification préalable, suivre et orienter la planification, veiller à ce que l'appui fourni aux activités opérationnelles tienne compte de tous les secteurs et de tous les besoins et à ce qu'il n'y ait pas de lacune, et s'acquitter des autres tâches qui supposent les fonctions statutaires qui sont par exemple la préparation des appels de fonds, le rassemblement et la diffusion des informations et la facilitation de l'accès.

B. Répartition des tâches

1. Répartition rapide des responsabilités en cas de crise

31. Dès qu'une situation d'urgence complexe se produit, le Coordonnateur des secours d'urgence engage des consultations dans le cadre du Comité permanent interorganisations en vue de parvenir à un accord sur une répartition appropriée des tâches pour faire face à la crise. Les organisations soulignent que l'une des fonctions les plus importantes qui incombent au Coordonnateur dans le contexte de son rôle de coordination stratégique consiste à faciliter la conclusion rapide d'un accord sur la répartition des responsabilités, compte tenu du mandat et des capacités des organisations concernées.

32. Le Coordonnateur des secours d'urgence coordonne les activités menées par tous les acteurs dans tous les secteurs pertinents. En ce qui concerne les organismes extérieurs au système des Nations Unies, il sert de pivot à la collaboration. Dans les situations d'urgence qui se sont produites depuis 1992, certaines activités n'auraient peut-être pas reçu l'attention voulue sans ses initiatives; en outre, les fonctionnaires d'un petit nombre d'organisations ont déclaré que celles-ci avaient pu accroître leur contribution à l'assistance humanitaire du fait de l'influence que le Coordonnateur exerçait sur les stratégies interorganisations. Toutefois, dans les situations où les organisations ont eu des difficultés à s'entendre sur la répartition des tâches, le Coordonnateur n'a pas été en mesure de contribuer sensiblement à faciliter la conclusion rapide d'un accord. Tel a été le cas lorsqu'il a cherché à décrire de manière précise les rôles que doit jouer l'organisme chef de file par zone géographique ou secteur de programme, et à dégager un consensus sur l'adéquation de certaines activités. Le Coordonnateur a également éprouvé des difficultés évidentes à exercer ses pouvoirs de médiation et de décision en vue de l'adoption d'arrangements de coordination sur le terrain.

33. Les moyens dont dispose le Département des affaires humanitaires pour analyser les situations et formuler des recommandations ne sont pas toujours pleinement mis à profit pour appuyer le rôle directeur qui incombe au Coordonnateur des secours d'urgence. Le Département se heurte à des problèmes de gestion interne; les informations ou analyses disponibles ne lui permettent pas toujours d'adopter rapidement des décisions ou recommandations. Plusieurs organismes des Nations Unies ont mis au point des mécanismes d'intervention efficaces et, en période de crise, ils ont fréquemment passé outre au processus de consultation du Comité permanent interorganisations. Les organisations humanitaires ont fait observer que, de manière générale, il convenait de renforcer les moyens dont disposait le Département pour appuyer la coordination.

Dans son rapport annuel sur la question, l'UNICEF a considéré comme souhaitable qu'un département des affaires humanitaires efficace joue un rôle de coordination stratégique, sans être gêné par des responsabilités opérationnelles (voir E/ICEF/1997/5, par. 11).

Recommandation 9. Accord rapide sur la répartition des responsabilités :

Le Comité permanent interorganisations devrait déléguer au Coordonnateur des secours d'urgence le pouvoir de décision final sur la répartition des responsabilités entre les différents organismes dans le cadre des programmes d'assistance humanitaire d'urgence exigeant une réponse coordonnée, si le processus normal de consultation n'a pas permis de conclure un accord rapidement. La considération primordiale en pareille circonstance devrait être de ne pas laisser la question de la répartition des responsabilités en matière de programme et de coordination retarder le rythme des préparatifs et la fourniture de l'assistance d'urgence. Le Comité permanent interorganisations devrait adopter avant la fin de 1997 un mandat définissant la portée du pouvoir de décision du Coordonnateur des secours d'urgence dans les situations où lui-même ne parvient pas à dégager un consensus.

2. Arrangements permanents permettant d'assurer de manière prévisible la réaction des organismes opérationnels aux situations d'urgence

34. Quand le Département des affaires humanitaires a été créé, on a fait observer que si les arrangements de coordination ne comportaient pas les dispositions internes d'automatisme requises, les organisations non gouvernementales et certaines institutions des Nations Unies qui disposaient des ressources et de la souplesse nécessaire auraient tendance à intervenir avant qu'une répartition effective des responsabilités ne soit instituée par un arrangement ad hoc (E/1991/109/Add.1, par. 130). Une formule adoptée pour réduire les effets de l'autonomie des organisations a consisté à mettre au point des arrangements de coopération ayant pour objectif d'assurer la fourniture d'apports prévisibles aux opérations. Ces arrangements ont toutefois des limites. L'élaboration de mémorandums d'accord nécessite des consultations prolongées et, en dépit des éloges dont ils font l'objet, certains arrangements globaux, comme le mémorandum d'accord entre le HCR et le PAM, peuvent difficilement être conclus par d'autres organismes ou à un niveau autre que bilatéral. Il convient également de noter qu'une partie importante de l'assistance humanitaire – dans certains cas, la plus grande partie de cette assistance – est fournie par des organismes extérieurs au système des Nations Unies qui, aux termes de leurs actes constitutionnels, doivent parfois rester totalement indépendants.

35. Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a affirmé à cet égard que pour garantir l'efficacité de l'action menée par les organismes des Nations Unies, il faut que les rôles et les responsabilités soient clairement définis au niveau mondial (en particulier en ce qui concerne l'action en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays), spécifiés au niveau local et répartis entre les différents organismes dès le début d'une crise. La collaboration entre un certain nombre d'organisations n'atteint toutefois pas encore le niveau où la capacité sur le terrain compte tellement. Les efforts de

coordination intrasectoriels menés sur le terrain n'ont fréquemment pas permis d'éliminer tous les doubles emplois ou de combler toutes les lacunes. Une partie du problème tient au fait que les critères permettant d'évaluer les capacités dont disposent les différents organismes pour fournir une assistance humanitaire et leur avantage comparatif n'ont pas été établis. Le Coordonnateur des secours d'urgence aurait pu jouer un rôle plus actif en préconisant l'élaboration de cadres convenus au niveau mondial entre les organismes opérationnels et en facilitant la conclusion de négociations, ou en mettant au point des outils allant au-delà d'une répartition ad hoc des responsabilités.

Recommandation 10. Prévisibilité de la réaction des organismes opérationnels face aux situations d'urgence : D'ici à la fin de 1997, le Coordonnateur des secours d'urgence devrait proposer au Comité permanent interorganisations des directives et des normes permettant de faciliter la conclusion d'accords bilatéraux entre les organisations sur leur rôle et leurs responsabilités en vue de la mise en place d'arrangements permanents visant à renforcer la prévisibilité des interventions des organismes opérationnels, compte tenu des ressources disponibles dans tout le système des Nations Unies pour faire face aux situations d'urgence. Ces directives et normes devraient tenir compte des mandats et des compétences techniques existant aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies.

3. Moyens de combler les lacunes sans imposer de responsabilités opérationnelles au Département des affaires humanitaires

36. Il existe un certain nombre de questions humanitaires dont aucun organisme opérationnel du système des Nations Unies n'est spécifiquement chargé. Cette situation a pour conséquence soit le chevauchement d'initiatives ad hoc, soit l'absence totale d'initiatives. Faute de capacités, de ressources, ou d'activités efficaces de plaidoyer, il existe des lacunes à la fois au niveau des mandats et à celui des opérations. Le Comité permanent interorganisations est responsable de la répartition des tâches concernant les aspects de situations d'urgence complexes pour lesquels les mandats sont ambigus ou incomplets et dans les cas où il n'existe aucune capacité opérationnelle.

37. Pour un certain nombre de questions, le Département des affaires humanitaires s'est vu confier le rôle de centre de coordination de l'action menée par les organismes des Nations Unies, soit pour lancer des études soit pour coordonner l'exécution de programmes existants ou envisagés. Par exemple, l'Équipe spéciale interorganisations sur les personnes déplacées dans leur propre pays a été créée pour aider le Coordonnateur des secours d'urgence à jouer son rôle de coordination pour cette question; avec la participation du Représentant spécial du Secrétaire général pour les personnes déplacées dans leur propre pays, l'Équipe spéciale a analysé les aspects opérationnels de l'assistance à fournir à ces personnes. Elle a dressé une liste des principales tâches à accomplir pour permettre la fourniture continue d'une assistance humanitaire efficace. En 1994, le Comité permanent interorganisations a approuvé la recommandation de son équipe spéciale selon laquelle le Coordonnateur des secours d'urgence serait le point central de référence au sein du système des Nations Unies qui centraliserait les demandes d'assistance et de protection relatives à des situations de personnes déplacées dans leur propre

pays existantes ou en train d'apparaître (E/CN.4/1995/50, par. 176). Mais le système des Nations Unies n'a pas encore réussi à mettre au point de plan détaillé pour améliorer sa capacité de réaction dans les situations de ce type et, dans le cas des personnes déplacées dans leur propre pays, il arrive souvent que les responsabilités ne soient assignées à aucune organisation. Il y a lieu de noter qu'en ce qui concerne les personnes déplacées dans leur propre pays, les mandats de plusieurs organisations extérieures au système des Nations Unies, telles que le Comité international de la Croix-Rouge (CIRC), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et l'Organisation internationale pour les migrations, couvrent des aspects importants de leur protection et de l'assistance à leur fournir. Ces organisations ne participent pas toutes à des activités de programmation conjointes avec des organismes des Nations Unies. Toutefois, les consultations avec elles sont suffisamment développées pour englober les questions opérationnelles de complémentarité. Dans le contexte du suivi de la résolution 1995/56 du Conseil économique et social, les membres du Comité permanent interorganisations examinent cette question.

38. En ce qui concerne le déminage, considéré à la fois comme une question humanitaire et une question de développement, le Département des affaires humanitaires a été désigné, dans le préambule de la résolution 49/215 de l'Assemblée générale, comme "centre de liaison du système des Nations Unies pour la coordination du déminage et des opérations connexes". Il s'est acquitté de son rôle en assurant le financement, la coordination et la supervision des programmes. Selon un rapport de 1994 du Secrétaire général, le Département des affaires humanitaires et le Département des opérations de maintien de la paix ont formulé, coordonné et appliqué des plans de déminage dans un certain nombre de pays (voir A/49/177-E/1994/60, par. 45). En ce qui concerne ces tâches, le Département des affaires humanitaires s'est vu confier des responsabilités opérationnelles (voir plus haut, par. 29) par défaut, parce qu'il n'y avait pas d'autre solution et qu'il a dû combler les lacunes existantes. Il a fait observer que quand il existe de telles lacunes, le coordonnateur responsable est obligé de les combler, de préférence en invitant des experts à intervenir. Dans un certain nombre de situations, le Département ne disposait ni de l'appui logistique ni des compétences techniques ni du personnel qualifié nécessaires pour s'acquitter de tâches opérationnelles, et l'application de programmes en a pâti. Le Département a pour politique de ne pas participer à l'exécution de programmes; toutefois, il n'a pas déployé des efforts suffisants pour obtenir une plus grande participation de partenaires opérationnels, en dépit du potentiel existant à cet égard. Ainsi, les missions de maintien de la paix peuvent être chargées d'activités de déminage ayant également pour objectif le relèvement, et recevoir les moyens voulus à cette fin; mais il arrive souvent que les ressources nécessaires pour les activités de déminage ne soient pas prévues au budget des opérations de maintien de la paix. Ces activités font également partie d'initiatives spéciales du PNUD, qui peuvent consister en levés détaillés des champs de mines, ou en la fourniture d'un appui institutionnel à des programmes nationaux de déminage, y compris un appui à la gestion des programmes et un appui opérationnel, même si les fonds mis à la disposition du PNUD pour exécuter de tels travaux sont limités. Il convient également de noter que le Département est responsable de la gestion d'un fonds de contributions volontaires destiné à financer des programmes d'information et de formation concernant le déminage et à faciliter la mise en route d'opérations de déminage. À la fin de 1996, le solde de ce fonds s'élevait à 10,9 millions de dollars.

39. Les organisations humanitaires reconnaissent l'importance du rôle joué par le Département en ce qui concerne ces questions non réglées. Les efforts qu'il déploie en coopération avec le CICR et les organisations non gouvernementales, pour sensibiliser davantage la communauté internationale au problème des mines terrestres, et sa participation à la campagne visant à promouvoir l'interdiction des mines terrestres ont eu une influence considérable. Le regroupement des informations dans des bases de données spécialisées sur les mines terrestres ou sur les personnes déplacées, qui est en cours de réalisation ou en planification, constitue une contribution potentiellement utile du Département à la communauté des organisations humanitaires. La base de données centrale des Nations Unies sur les mines terrestres ne contient pas encore les informations détaillées et régulièrement mises à jour dont ont besoin les organismes humanitaires. En ce qui concerne les personnes déplacées, le Coordonnateur des secours d'urgence et le Représentant spécial du Secrétaire général pour les personnes déplacées dans leur propre pays sont convenus en 1996 de coopérer à la mise en place d'un système d'information qui serait géré et tenu à jour par le Département. En 1995, le Représentant spécial du Secrétaire général a déclaré qu'il était nécessaire de disposer d'un centre d'information semblable à celui du Centre de documentation sur les réfugiés créé par le HCR pour recueillir des données sur les populations déplacées dans leur propre pays sur une base mondiale (E/CN.4/1995/50, par. 97).

Recommandation 11. Rôle joué par le Département des affaires humanitaires pour combler les lacunes dans la réponse aux situations d'urgence :

a) Lorsque des lacunes sont identifiées dans la réponse du système des Nations Unies à des situations d'urgence humanitaire, le Département devrait coopérer avec les organismes opérationnels appropriés pour renforcer les moyens dont ils disposent sur le plan interne pour les combler, compte tenu des capacités des organismes extérieurs au système des Nations Unies;

b) Le Département ne devrait participer à la coordination et à l'exécution de programmes spécifiques qu'à titre exceptionnel et provisoire, et à la demande du Comité permanent interorganisations.

C. Mobilisation des ressources

1. Financement des interventions immédiates

40. L'Assemblée générale, dans sa résolution 46/182, a estimé qu'il fallait prévoir un mécanisme central de financement afin de disposer de ressources suffisantes lors de la phase initiale d'une situation d'urgence. Le Fonds central autorenouvelable d'urgence conçu comme un mécanisme d'autofinancement, initialement doté d'un montant de 50 millions de dollars, a été créé sous la responsabilité du Coordonnateur de secours d'urgence. Le Fonds s'est avéré utile, particulièrement lorsque plusieurs situations d'urgence se produisaient simultanément et que les organisations avaient épuisé leurs propres fonds d'urgence. Au cours des cinq premières années de fonctionnement du Fonds, celui-ci a consenti des avances d'un montant total de 124 millions de dollars, le montant le plus élevé ayant été avancé en 1993 (48,5 millions de dollars) et le plus faible en 1996 (4 millions de dollars). Un certain nombre de facteurs

ont été avancés pour expliquer pourquoi le Fonds avait été moins utilisé en 1995 et 1996. Le nombre de situations d'urgence de grande envergure avait été moins élevé et là où elles s'étaient produites, des fournitures de secours se trouvaient souvent déjà sur place. En outre, au cours des dernières années, les organisations ont mis en place leurs propres fonds d'urgence et renforcé leur capacité d'intervention d'urgence; le Département a encouragé cette tendance. Toutefois, les restrictions qui sont imposées à l'utilisation du Fonds en ont également réduit l'utilité et la pertinence. Par exemple, les organisations qui ne sont pas certaines de la suite que les donateurs donneront aux appels à venir hésitent à utiliser le Fonds lorsque le besoin s'en fait ressentir parce que les sommes empruntées au Fonds doivent être remboursées. Dans ses observations sur une version antérieure du présent rapport, le Département de l'administration et de la gestion a déclaré que la capacité du Fonds de répondre à des situations d'urgence a été considérablement entravée par le nombre d'avances non remboursées. Il convient de noter qu'en mars 1997, des avances d'un montant total de 8,8 millions de dollars consenties à six organisations n'avaient pas encore été remboursées 3 à 40 mois après leur échéance. Le Fonds n'est censé être utilisé que pour des situations d'urgence nouvelles. Des organisations ont demandé à utiliser les ressources du Fonds pour financer des programmes d'urgence en cours afin d'éviter toute sérieuse interruption des activités; il n'a été donné suite à de telles demandes que dans des circonstances exceptionnelles.

2. Appels communs

41. L'appel commun destiné à présenter toute la gamme des besoins dans tous les secteurs est l'un des principaux instruments de coordination relevant de la responsabilité du Coordonnateur des secours d'urgence. En octobre 1996, les appels communs ont porté sur des besoins en matière d'assistance humanitaire d'un montant de 13 milliards 874 millions de dollars; des contributions d'un montant de 10 milliards 65 millions de dollars ont été versées, ce qui correspond à 72 % des besoins. Pour un certain nombre de situations d'urgence, les besoins sont satisfaits à 100 %; pour d'autres, les contributions ne permettent généralement de satisfaire que 50 % des besoins ou moins. La suite donnée aux appels varie également d'un secteur à l'autre, les déficits les plus importants étant généralement enregistrés pour le secteur non alimentaire. La nécessité d'améliorer les activités de plaidoyer et d'entretenir des contacts plus soutenus avec les donateurs au cours de toutes les phases d'une crise a été soulevé dans plusieurs études et réunions. Toutefois, plusieurs membres du Comité permanent interorganisations estiment que les déficits tiennent au fait que les moyens dont disposent les donateurs pour financer les diverses activités sont limités; davantage de travaux de recherche sur l'évolution des moyens des donateurs sont donc nécessaires.

42. Au paragraphe 15 de sa résolution 48/57, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de continuer à renforcer le mécanisme des appels communs, en veillant à ce que ceux-ci soient davantage axés sur les besoins sur le terrain et soient fondés sur des priorités précises résultant d'estimations globales et réalistes des besoins en secours. L'évaluation des besoins et la planification stratégique, deux démarches sur lesquelles repose la formule des appels communs, sont essentielles pour assurer l'opportunité et la crédibilité de l'appel. Les évaluations reposent sur une analyse précise de l'évolution de la situation dans

le pays; le cas échéant, des missions d'évaluation interorganisations se rendent sur le terrain. En 1996, les consultations avec les États Membres et les donateurs ont fait apparaître qu'un de leurs principaux sujets de préoccupation était le fait qu'une attention insuffisante avait été prêtée à l'élaboration d'un plan qui permette d'adopter une approche cohérente. Les membres du Comité permanent interorganisations ont convenu que c'est le coordonnateur dans le pays qui devra maintenant coordonner le processus de planification.

43. Au paragraphe 31 de l'annexe de sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a estimé que lorsqu'une situation d'urgence nécessitait une intervention coordonnée, un appel initial commun devrait être lancé dans un délai d'une semaine. Ce délai est observé pour la diffusion des rapports rendant compte de catastrophes naturelles. Quelques appels "éclairés" ont été préparés dans ce délai en réponse à des situations d'urgence complexes; toutefois, dans la plupart des situations de ce genre, un à deux mois peuvent s'écouler entre l'évaluation des besoins et l'appel proprement dit, le délai étant beaucoup plus long dans quelques rares cas. La plupart des appels lancés dans un délai d'un mois ont porté sur des situations d'urgence pour lesquelles les conditions sur le terrain avaient déjà été analysées, une collaboration étroite existait déjà avec les gouvernements des pays touchés et les principaux partenaires s'étaient rapidement mis d'accord sur les principales hypothèses de travail. Lorsqu'un accord tardait à se dégager, les organisations ont lancé des appels séparés pour répondre aux besoins pressants des groupes vulnérables; toutefois, les gouvernements ont estimé que la multiplication d'appels séparés compromet la cohérence des interventions internationales et les donateurs éprouvaient des difficultés à décider quel appel décrivait le besoin le plus pressant. Lorsqu'il a examiné la question, le Comité permanent interorganisations a estimé que le recours à des appels intérimaires, lancés par telle ou telle organisation, pouvait être une mesure parmi d'autres pour réunir les ressources requises d'urgence; les appels intérimaires préciseraient leurs relations avec la stratégie de pays interorganisations et se fonderaient généralement sur des chiffres indicatifs.

Recommandation 12. Appels lancés avant un appel commun

interorganisations : Pour les situations d'urgence nécessitant une intervention coordonnée, les organisations ne devraient solliciter des fonds que dans le contexte d'un appel commun interorganisations, sur la base d'un partage des responsabilités et d'un plan stratégique arrêté par le Comité permanent interorganisations. Si des organisations éprouvent le besoin de lancer chacune un appel séparé avant l'appel commun pour répondre à des besoins urgents de la population touchée, ces appels ne devraient être lancés qu'avec l'accord du Coordonnateur de secours d'urgence avec une indication précise de leur raison d'être et de leur nature. Les consultations nécessaires ne devraient pas empêcher les organisations d'assumer les responsabilités qui leur ont été confiées.

3. Suivi

44. Parfois, l'insuffisance des contributions est compensée par des fonds d'autres sources. Les donateurs acheminent de plus en plus l'assistance humanitaire par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales; il est donc nécessaire d'améliorer le suivi des activités qui se déroulent hors du

système des Nations Unies. Le Département des affaires humanitaires prépare une analyse annuelle de la suite donnée par les donateurs aux appels communs sur la base d'informations fournies par les organisations intéressées. Il ne dispose pas des ressources suffisantes pour rechercher activement et regrouper des informations sur les contributions faites et ne suit en aucun cas les dépenses. En outre, selon l'évaluation commune de l'aide d'urgence au Rwanda, l'expérience a montré qu'il était difficile, voire impossible, d'obtenir d'un certain nombre d'organisations non gouvernementales des données de base sur le personnel, les finances et les activités et que le détail et la qualité des données recueillies auprès des gouvernements donateurs ou communiquées par eux variaient considérablement.

45. Les donateurs souhaitent qu'il soit mieux rendu compte de l'utilisation qui est faite de leurs contributions et que les besoins humanitaires soient décrits de façon plus cohérente. En 1996, dans le cadre de la suite donnée par les organisations à la résolution 1995/56 du Conseil économique et social, les membres du Comité permanent interorganisations ont décidé d'étudier la possibilité d'établir un cadre commun pour le suivi et l'évaluation systématiques des programmes, démarche qui ne se limiterait pas aux seuls apports des différentes organisations et porterait sur l'orientation générale et les incidences globales de l'aide humanitaire. Il fallait assurer un minimum de coordination avec d'autres initiatives telles que les travaux du Groupe d'experts de l'évaluation du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les mesures concrètes prises en application du Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophes. Le principe 9 du Code de conduite concernant la responsabilité à l'égard des bénéficiaires et des donateurs reconnaît en particulier la nécessité de rendre compte des activités tant sur le plan financier que sur celui de l'efficacité. La nécessité, pour tous les intervenants, de participer à l'établissement de rapports à l'échelle mondiale pourrait être poursuivie par le Département des affaires humanitaires puisque l'Assemblée générale, au paragraphe 35 f) de l'annexe de sa résolution 46/182, confie au Coordonnateur des secours d'urgence la responsabilité d'assurer la liaison avec les gouvernements et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales en ce qui concerne les opérations de secours d'urgence des Nations Unies.

Recommandation 13. Suivi, à l'échelle mondiale, de l'aide d'urgence : Le Département des affaires humanitaires devrait renforcer les moyens dont il dispose afin de pouvoir suivre de près les contributions versées au titre de l'aide humanitaire d'urgence et les besoins non satisfaits, et en rendre compte. Ce processus de suivi devrait porter sur toutes les sources d'assistance. Pour faciliter les opérations de suivi, le Département devrait envisager, dans le cadre de l'application du Code de conduite pour les organisations non gouvernementales, d'adopter des directives et des normes pour les organisations non apparentées à l'ONU qui fournissent une assistance d'urgence.

D. Promotion des principes et préoccupations humanitaires

46. Au cours des dernières années, des activités autres que l'aide humanitaire ont été entreprises face à des situations d'urgence de grande envergure. En ce qui concerne les situations d'urgence complexes, au Siège, la planification et l'exécution d'opérations d'urgence multifonctionnelles sont assurées par plusieurs départements, essentiellement le Département des affaires humanitaires, le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix. Il n'existe pas de règle générale ni de procédure type pour guider la coordination entre les aspects militaires et humanitaires des opérations. En 1995, le Corps commun d'inspection a indiqué que les relations de travail entre le commandant de la force et les différents acteurs dans les situations d'urgence complexes avaient un caractère ad hoc (JIU/REP/95/6, par. 90). La coopération et la coordination sont assurées par l'intermédiaire du Département des affaires humanitaires ou d'une organisation chef de file désignée à cette fin, mais elles doivent être renforcées dans le plein respect des principes humanitaires qui régissent les actions des organismes à vocation humanitaire.

47. Au paragraphe 18 de sa résolution 48/57, l'Assemblée générale a souligné qu'il importait que le Coordonnateur des secours d'urgence participe pleinement à la planification d'ensemble des activités des Nations Unies en cas de situation d'urgence, afin de remplir son rôle de mobilisation de l'aide humanitaire en faisant en sorte qu'il soit pleinement tenu compte du facteur humanitaire, en particulier les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité qui doivent présider à l'octroi des secours d'urgence. En 1994, à l'initiative du Département des affaires humanitaires, ce dernier et les départements des affaires politiques et des opérations de maintien de la paix ont mis au point un ordinogramme pour la coordination de leurs activités respectives dans le domaine de la planification et de la réalisation d'opérations complexes sur le terrain. Ce mécanisme, connu sous le nom de "Cadre de coordination du Département des affaires humanitaires, du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix", est censé contribuer à la coordination des activités au sein du Secrétariat et avec les autres organismes et programmes des Nations Unies. Les fonctionnaires des trois départements ont constaté une amélioration dans les échanges d'informations et de résultats d'analyses; les fonctionnaires du Département des affaires humanitaires chargés des différents secteurs géographiques participent activement à ce processus. La pratique qui consiste à créer des groupes interdépartementaux ad hoc par secteur géographique ou des groupes de travail plus formels chargés de la planification et du suivi des opérations complexes est considérée comme contribuant à la cohérence du processus de prise de décisions. Toutefois, les partenaires humanitaires ont quant à eux l'impression que la perspective humanitaire ne retient pas suffisamment l'attention dans les instances interdépartementales. En outre, un certain nombre d'organisations estiment qu'il n'y a pas suffisamment de rétroinformation des réunions entre les trois départements.

48. Les fonctionnaires du Département des affaires politiques et du Département des opérations du maintien de la paix ont fait observer que la contribution du Département des affaires humanitaires au processus de prise de décisions au sein du Secrétariat n'était guère facilitée par l'obligation qu'a ce département de

consulter les organismes opérationnels. Les fonctionnaires du Département des affaires politiques, tout comme le personnel des organismes opérationnels, ont déclaré qu'ils tenaient à entretenir des contacts directs afin de pouvoir se consulter, notamment lorsqu'une intervention rapide s'imposait. Dans son rôle de mobilisation, le Département a obtenu de très bons résultats lorsqu'il était en mesure d'encourager un consensus parmi les membres du Comité permanent interorganisations ou lorsque des fonctionnaires chargés des différents secteurs géographiques avaient des contacts directs avec leurs homologues sur le terrain.

49. En ce qui concerne les aspects humanitaires des résolutions du Conseil de sécurité, un groupe de travail créé lors d'un colloque organisé par le CICR en 1994 a noté que ses membres avaient été unanimes à penser qu'un mandat humanitaire était – ou devait être – très précis. Il devait être dicté uniquement par des besoins humanitaires et ne devait pas dépendre d'un mandat militaire ou politique ni être confondu avec un tel mandat. Les résolutions du Conseil de sécurité n'étaient pas toujours suffisamment claires à cet égard. En outre, dans la pratique, une certaine confusion pouvait résulter du fait que certains mandats humanitaires pouvaient être exécutés par divers organes en fonction, en particulier, des ressources ou des moyens disponibles, ainsi que des possibilités d'accès (une intervention armée s'imposant à chaque fois que les organismes humanitaires n'étaient pas en mesure d'acheminer seuls l'assistance nécessaire ou avaient besoin d'un appui). Dans ce contexte, le CICR a noté dans une déclaration faite lors d'un stage d'orientation sur le Conseil de sécurité organisé par l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) le 17 décembre 1996, qu'il avait obtenu le statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale en 1990. En septembre 1992, le représentant du CICR avait institué la pratique de réunions mensuelles avec le président en exercice du Conseil de sécurité, réunions qui avaient eu lieu depuis sans interruption. L'accès du Coordonnateur des secours d'urgence au Conseil de sécurité a été limité. Le Coordonnateur des secours d'urgence n'avait pas été chargé par le cabinet du Secrétaire général de faire une présentation au Conseil de sécurité en 1996, mais il s'était adressé une fois au Conseil à la demande de son président. Au début de 1997, le Secrétaire général a délégué aux chefs de département la responsabilité d'informer le Conseil de sécurité.

Recommandation 14. Sensibilisation des organes directeurs de l'Organisation des Nations Unies aux problèmes et préoccupations humanitaires :

a) Le Coordonnateur des secours d'urgence devrait informer le président du Conseil de sécurité une fois par mois des problèmes humanitaires. Les membres du Comité permanent interorganisations devraient fournir l'appui nécessaire pour préparer ces réunions d'information ou répondre sans délai aux demandes émanant d'organes directeurs ou du Secrétaire général. Les organismes humanitaires devraient continuer d'avoir accès au Conseil de sécurité et à son président;

b) Le Coordonnateur des secours d'urgence devrait informer sans retard les membres du Comité permanent interorganisations des résultats des consultations tenues au sein du Cadre de coordination des départements des affaires humanitaires, des affaires politiques et des opérations de

maintien de la paix et de ses réunions avec le Secrétaire général et avec le Conseil de sécurité et d'autres organes directeurs, selon que de besoin.

Recommandation 15. Coordination avec des activités autres que l'aide humanitaire : Il faudrait adopter et diffuser auprès de toutes les missions hors Siège et des services du Siège des directives relatives à la coordination entre les organismes humanitaires, d'une part, et les représentants ou envoyés spéciaux du Secrétaire général, les missions politiques, les missions de maintien de la paix et autres missions hors Siège analogues, d'autre part; les directives devraient être appliquées compte tenu des caractéristiques particulières de chaque situation.

E. Rassemblement, analyse et diffusion de l'information

50. Le Coordonnateur des secours d'urgence est responsable du regroupement et de l'analyse systématiques des renseignements obtenus grâce à l'alerte rapide afin de coordonner et de faciliter l'aide humanitaire du système des Nations Unies lorsque la situation exige une action coordonnée (résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 35). Dans l'univers complexe des situations d'urgence, des catastrophes naturelles par exemple, le coordonnateur résident et les équipes de gestion des opérations en cas de catastrophe ont pour première responsabilité d'aviser le Coordonnateur des signes annonciateurs d'une crise et de recommander des préparatifs et mesures de prévention.

51. Plusieurs circonstances ont limité jusqu'à présent l'utilité des informations réunies sur le terrain et synthétisées au Siège par le Coordonnateur des secours d'urgence, notamment le fait que les équipes sur le terrain et le coordonnateur résident intéressé voient mal de quoi ils doivent rendre compte, et la méfiance et les hésitations des institutions, qui, dans certains cas, n'échangent pas rapidement les informations dont elles disposent. De surcroît, toutes les institutions ne participent pas au même degré au mécanisme des équipes de gestion des opérations en cas de catastrophe. Sur recommandation du Groupe de travail spécial du Comité administratif de coordination sur l'alerte rapide en cas de nouveaux courants de réfugiés et de personnes déplacées, des consultations ont commencé en 1993 entre les institutions en vue de mettre en commun l'évaluation sectorielle à laquelle chacune avait procédé et, éventuellement, de recommander à l'ONU une ligne d'action. Après chacune de ces consultations, des rapports ont été publiés sur les situations réclamant l'attention, mais l'inaccessibilité des décideurs est restée pour le Groupe de travail spécial un problème majeur. Ses membres ont étudié un certain nombre de problèmes méthodologiques, dont celui de la définition et de l'adoption d'indicateurs communs, sans arriver pourtant à dresser une liste composite de paramètres. Le Groupe n'a pas siégé en 1996.

52. Depuis 1993, le Département met au point un système d'alerte rapide aux crises humanitaires. L'équipe qui s'en occupe cherche surtout à déterminer les régions présentant un potentiel de crise et les incidences humanitaires que celles-ci pourraient avoir. Elle collecte et analyse des informations fournies par diverses sources. Le système en question permet d'attirer l'attention des fonctionnaires et des cadres du Siège sur les informations qui pourraient les intéresser, et de faciliter les analyses. On s'est entendu avec le PNUD et l'UNICEF pour incorporer les données et les informations qu'ils réunissent

eux-mêmes aux travaux liés à l'alerte rapide. Le personnel du système (deux postes extrabudgétaires en 1996, trois en 1997) établit les analyses qui sont examinées lors des réunions hebdomadaires du Groupe de suivi du Cadre de coordination. Cependant, certains membres du Comité permanent interorganisations pensent que pour leur être utile, le système devait ne pas être limité aux informations portant sur tel ou tel pays, dans la mesure où ils avaient besoin de bases de données thématiques recoupant transversalement les domaines de compétence sectoriels des institutions et portant sur des questions comme les personnes déplacées, les études de vulnérabilité ou les enfants soldats. Il est clair que tout cela va au-delà des ressources dont dispose actuellement le système. Chose peut-être encore plus grave, aucun fonctionnaire ni aucune unité du Secrétariat n'est chargé de diriger le développement d'ensemble des activités liées à l'alerte rapide. La même situation se retrouve au Comité permanent interorganisations. Les consultations entre institutions sur l'alerte rapide ne se sont pas muées en instance décisionnelle capable de faire le lien entre l'alerte rapide et la préparation et la planification préalables.

Recommandation 16. Renforcement des moyens permettant de saisir le Secrétaire général et les membres du Comité permanent interorganisations des analyses relatives à l'alerte rapide :

a) Sur la base du rapport que le Groupe de travail spécial du Comité administratif de coordination sur l'alerte rapide en cas de nouveaux courants de réfugiés et de personnes déplacées présentera avant la fin de 1997, les membres du Comité permanent interorganisations devraient convenir d'un minimum de règles méthodologiques pour le rassemblement, l'analyse et la mise en partage des informations sur les symptômes précoces des crises humanitaires.

b) Les consultations interinstitutions devraient, sans faire double emploi avec les systèmes d'alerte rapide spécialisés dont sont dotées les institutions, procéder tous les mois, à la lumière des synthèses établies par le Département des affaires humanitaires, à l'examen des perspectives à court et à long terme des situations problématiques. Les recommandations que le Groupe de travail spécial adresse pour suite à donner au Comité permanent interorganisations devraient éventuellement porter sur les initiatives à prendre en matière de prévention ou de planification préalable.

53. Le Département des affaires humanitaires est en voie de mettre en place un système international de partage de l'information, dit "ReliefWeb", dans lequel il voit un réseau d'information décentralisé à maillage serré. En 1996, des connexions ont été établies avec des organismes partenaires et des centres d'information régionaux, comme le réseau régional intégré sur les Grands Lacs ou le réseau AzerWeb/Bakou. Au début de 1997, le système avait reçu en moyenne 64 000 sollicitations par semaine. Il sera pleinement opérationnel à la fin de 1997 si les ressources nécessaires à son entretien (3 millions de dollars pour l'exercice biennal 1996-1997) sont effectivement disponibles. Cette initiative vise en priorité à assurer l'actualisation en continu de l'information, à amplifier le réseau grâce à des arrangements et des relations d'échange avec d'autres organisations, des connexions avec le personnel sur le

terrain et, le cas échéant, à fournir des services d'assistance technique. Au Département, le système d'alerte rapide en cas de crise humanitaire, le réseau d'information sur les Grands Lacs et le réseau ReliefWeb sont conçus, tout en servant des objectifs différents, comme parties intégrantes d'un système général d'alerte rapide, d'information opérationnelle et de rediffusion dans le monde. Cependant, les trois réseaux n'ont pas encore pleinement exploité leur potentiel de synergie.

Recommandation 17. Programme coordonné de rassemblement, d'analyse et de diffusion de l'information au Département des affaires humanitaires : Avant la fin de 1997, le Département devrait élaborer une stratégie d'ensemble permettant de tirer le meilleur parti de la complémentarité du système d'alerte rapide en cas de crise humanitaire, du réseau intégré d'information sur les Grands Lacs et du réseau ReliefWeb, et proposer pour les trois structures une stratégie commune de financement.

F. Secours et relèvement

54. Dans sa résolution 46/182 (annexe, par. 35, al. h) et par. 40), l'Assemblée générale a chargé le Coordonnateur des secours d'urgence, entre autres attributions, de la promotion active, en collaboration étroite avec les organisations concernées, du passage sans heurts de la phase des secours à celle du relèvement et de la reconstruction lorsque les opérations de secours qu'il coordonne sont sur le point de s'achever. Depuis cette résolution, on n'a toutefois constaté aucun progrès sur ce plan. Le hiatus qui sépare la phase des secours, dont s'occupent les organismes humanitaires, et celle du développement macro-économique à long terme reste problématique. L'attention du Comité permanent interorganisations s'est jusqu'à présent axée sur les exigences des situations en train de se développer et la question du passage sans heurts d'une phase à l'autre n'a pas fait l'objet d'un débat suivi. Dans plusieurs situations, le Département des affaires humanitaires a conservé un certain rôle une fois achevée la phase des secours. Actuellement, il suit pour se désengager en fin de crise une procédure qui ne répond ni à des critères convenus ni au fait que le Comité permanent interorganisations a ou non conclu à la fin de la situation d'urgence.

55. Depuis l'adoption par le Conseil économique et social de sa résolution 1995/56, les consultations que tiennent le PNUD et la Banque mondiale et auxquelles participe le Département des affaires humanitaires permettent de passer plus efficacement de l'action humanitaire aux activités de développement. Un détachement spécial, composé de représentants de la Banque mondiale et du PNUD, est en voie de mettre au point des programmes de collaboration dans des pays choisis (voir DP/1996/18, par. 71). Pour faciliter la mobilisation des ressources en faveur des pays connaissant des difficultés de développement particulières, le PNUD a proposé en 1996 de procéder en commun à des appels de fonds dans le cadre des opérations actuelles de mobilisation des ressources, telles que les appels globaux interinstitutions que le Département organise, les tables rondes et les groupes consultatifs. Le PNUD a indiqué que cette solution obligerait éventuellement à élargir la formule des appels globaux. Le mécanisme modifié se composerait de deux parties : la première serait centrée sur les secours d'urgence; la deuxième, articulée sur la précédente, viserait les besoins à plus long terme du relèvement du pays. Ce système répondrait aux

soucis des donateurs, qui souhaitent que les besoins en matière de secours soient soigneusement définis et que soient mieux harmonisées l'action de l'ONU et les activités de développement et de secours (DP/1997/CRP.6, par. 38). En 1996, le Département a coordonné l'examen par le Comité permanent interorganisations des activités entreprises par la communauté internationale pour renforcer les capacités locales et les mécanismes de réaction. Une opération analogue est en cours au Comité consultatif pour le programme et les questions opérationnelles, qui porte sur le rôle que peut jouer le système des Nations Unies dans la phase de restauration qui succède à un conflit. En 1996, ce comité consultatif a conclu, au vu d'une étude des moyens dont le système dispose pour soutenir le redressement d'un pays à l'issue des hostilités, qu'il fallait proposer une répartition rationnelle des tâches. Il a envoyé les résultats de l'étude en question au Département pour que le Comité permanent interorganisations puisse en prendre connaissance au moment où il examinerait les moyens de coordonner activités de secours et activités de développement (voir ACC/1996/16, par. 21 et 22). En mars 1997, le Comité permanent a été saisi de recommandations tendant à élargir les appels globaux aux besoins du relèvement et de la reconstruction en cas de nécessité, à inviter les partenaires du développement à intervenir dès le départ et à procéder à des consultations plus soutenues pour assurer une transition sans heurts entre le mécanisme des appels globaux et celui des tables rondes.

Recommandation 18. Amélioration de la coordination avec les programmes et les organismes de développement :

a) Avant la fin de 1997, le Coordonnateur des secours d'urgence devrait proposer au Comité permanent interorganisations une série de critères descriptifs définissant le moment où une réponse coordonnée à une situation d'urgence cesse d'être nécessaire, et où s'éteignent par voie de conséquence les responsabilités du Coordonnateur.

b) La mobilisation des ressources en faveur des pays traversant une crise humanitaire dans le cadre des appels globaux que dirige le Département des affaires humanitaires devrait intégrer en une seule stratégie les programmes de secours et les programmes de restauration avec un programme ou un organisme de développement agissant comme coordonnateur.

G. L'analyse rétrospective et le Comité permanent interorganisations

56. À la Division de l'analyse des politiques, le Groupe des enseignements tirés des missions est chargé de mener ou de coordonner les travaux tendant à dégager les leçons des expériences passées. Ces travaux sont largement tributaires des disponibilités extrabudgétaires, et une partie seulement des activités prévues peut être réalisée. Dans d'autres divisions, d'autres unités sont censées intégrer les leçons de l'expérience aux politiques et orientations générales, mais les exigences des situations d'urgence passent souvent au premier plan et beaucoup de documents (directives, manuels) restent sous forme de projets, sans avoir la diffusion que l'on envisageait au départ. Plusieurs programmes d'évaluation existent chez les autres membres du Comité permanent, mais il y a peu de collaboration entre eux et rien n'est fait pour suivre et analyser systématiquement d'un point de vue d'ensemble les programmes

multi-institutions. Il n'existe pas non plus de définitions communes, ni d'entente générale sur les stratégies et les grands objectifs des programmes en question. Aidé de la Division de l'analyse des politiques, le Comité permanent pourrait jouer un rôle central dans la promotion de cette collaboration.

57. L'étude de gestion de 1996 (voir ci-dessous, par. 62) a conclu qu'il fallait favoriser la diffusion au sein du Département des "pratiques optimales". Sur le terrain, le personnel du Département doit faire face à plusieurs problèmes nouveaux et ses compétences et ses façons de travailler se développent au cas par cas. Les leçons que l'on peut en tirer ne sont pas communiquées de façon systématique aux autres agents de terrain qui poursuivent des activités analogues. La conservation des archives reste un point faible et beaucoup de documents qui constituent la mémoire institutionnelle du Département n'ont pu être retrouvés.

Recommandation 19. Diffusion des leçons tirées de l'expérience et promotion des pratiques optimales : Avec l'aide des services qui s'occupent de l'analyse des enseignements tirés des missions au Département des affaires humanitaires, de la révision ou de la mise au point des politiques et des directives, et de la diffusion de la documentation correspondante, le Coordonnateur des secours d'urgence devrait présenter au Comité permanent interorganisations avant la fin de 1997 un projet de procédure de suivi des analyses rétrospectives et des pratiques optimales. Une fois arrêtée, cette procédure devrait être mise en oeuvre en collaboration par les services compétents des membres du Comité.

H. La mise en oeuvre des secours en cas de catastrophe

58. L'étude de gestion du Département des affaires humanitaires (voir ci-dessous, par. 62) a conclu en 1996 que le Département devait intégrer davantage dans la problématique des situations d'urgence complexes les méthodes et les pratiques qui avaient fait leurs preuves face aux catastrophes naturelles. Le Département a mis en oeuvre un certain nombre d'instruments ou de mécanismes pour toutes les situations d'urgence pour lesquelles il était compétent. Mais les catastrophes naturelles et les situations d'urgence complexes n'ont pas toujours un dénominateur commun et l'intégration recommandée par l'étude doit se faire de manière sélective. Les équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe ont été mobilisées à quelques occasions pour procéder à l'évaluation de situations d'urgence complexes. La formation de ces équipes, dont s'occupe le Département, prévoit dorénavant un volet consacré aux situations d'urgence complexes. Mais il semble, en attendant de nouvelles analyses, que le mécanisme qu'offrent ces équipes est surtout utile dans les situations de ce genre dans les premières phases de la réaction. Outre la formation dont on vient de parler, le programme de formation à la gestion des catastrophes a été élargi de manière à couvrir les problèmes liés aux situations d'urgence complexes. Conformément à la résolution 1995/56 dans laquelle le Conseil économique et social a demandé des activités générales de mise en valeur des ressources humaines, il semble que le programme devrait rester axé sur la création de capacités nationales; la formation à la gestion des situations d'urgence complexes serait amplifiée pour faciliter la collaboration entre institutions au niveau du soutien du personnel chargé des activités de développement. En 1996, le Département a mis en place

son programme d'appui à la coordination sur le terrain. Celui-ci, qui dépend du Service de la coordination des secours, considère avec le même degré d'urgence les besoins qui apparaissent quel que soit le genre de crise dont il s'agit, en consultation étroite avec les services compétents de New York et de Genève. À New York, il existe un service des interventions d'urgence à la Division des situations d'urgence complexes, doté des mêmes attributions.

Recommandation 20. Utilité des pratiques suivies pour les catastrophes du point de vue des situations d'urgence complexes : Le Département devrait déterminer avant la fin de 1997 s'il n'est pas possible d'intégrer davantage ses programmes qui concernent respectivement les catastrophes naturelles et les situations d'urgence complexes. Quel que soit le type d'intégration proposé, il devra préserver l'efficacité des méthodes et des pratiques actuellement suivies dans les divers types de situation.

IV. QUESTIONS DIVERSES

A. Sensibilisation

59. Les diverses études auxquelles on a soumis sur le plan interne entre 1994 et le début de 1996 le programme d'information et de relations extérieures du Département ont révélé qu'hormis l'établissement et la diffusion des rapports de situation sur les catastrophes naturelles ou écologiques, il n'existait au niveau du Département ni principe ni procédure pour définir et rendre publiques les informations intéressant particulièrement la presse ou d'autres interlocuteurs. Au lieu de se préparer aux événements et de déterminer à l'avance comment y faire face sur le plan de l'information, le Département s'en remet souvent à des expédients de dernière minute.

60. En 1994, le Département a proposé au Comité permanent interorganisations une stratégie d'élaboration d'une image générale du système, qui s'intégrerait dans une campagne bien orchestrée reprenant une série de thèmes convenus, dans une structure de communication soutenue par les institutions. Cette stratégie n'a pas été retenue, mais les divers services de relations extérieures compétents ont développé leur collaboration par des voies non officielles. Le Département a pris plusieurs initiatives pour se faire l'écho de problèmes d'importance mondiale. Son plan stratégique de 1995 prévoyait qu'il mettrait au point une stratégie de sensibilisation aux principes et aux politiques de l'action humanitaire. En 1996, a été créé à New York le Groupe des relations extérieures et de la communication, chargé de cultiver les relations que le Département entretient avec ses partenaires de l'extérieur, de soutenir les activités de communication du Département et de mettre au point une stratégie de promotion de la cause humanitaire. À Genève, le Service de l'information de gestion et des relations extérieures met à exécution une nouvelle stratégie générale des publications.

61. Les représentants des gouvernements que le Groupe central de l'évaluation a interrogés ont déclaré qu'ils n'étaient pas assez informés des activités, des succès ou des échecs du Département pour en soutenir activement les travaux. Un certain nombre d'entre eux n'étaient pas au courant des priorités du Département. D'une manière générale, les réunions d'information organisées par le Département à l'intention des États Membres ne portent que sur des situations

d'urgence particulières. Cela dit, les consultations tenues plus récemment avec les représentants des donateurs sont plus larges et plus régulières. Le Département a fourni aux organes directeurs des membres du Comité permanent les résultats des analyses des activités interinstitutions. Mais les représentants des gouvernements que l'on a interrogés ont fait observer que leur travail serait beaucoup plus facile si le Département pouvait aussi leur présenter périodiquement le tableau des activités des divers organes directeurs, et les conséquences sur le plan humanitaire des décisions qu'ils prennent.

Recommandation 21. Stratégie de sensibilisation du Département des affaires humanitaires :

a) Le Département devrait proposer au Comité permanent interorganisations une stratégie de sensibilisation aux principes et aux politiques de l'action humanitaire. Une fois arrêtée, cette stratégie devrait être inscrite dans le plan de travail annuel du Comité et être mise en oeuvre par l'ensemble des membres de celui-ci agissant en coopération.

b) Dans les réunions d'information et dans la documentation qu'il fournit aux États Membres, le Département ne devrait pas se contenter de faire le point sur l'action humanitaire engagée dans telle ou telle situation d'urgence, mais fournir aussi des renseignements sur des questions plus générales, comme les activités du Département lui-même ou l'analyse périodique des décisions des organes intergouvernementaux au regard de leurs conséquences sur le plan humanitaire.

B. Suivi de l'étude de gestion

62. On a procédé à plusieurs études, partielles ou générales, de la manière dont était géré le Département des affaires humanitaires. La dernière en date, l'audit du plan à moyen terme du Département et de ses besoins, s'est achevée au début de 1996. Le Département est en voie de donner suite aux recommandations qu'elle contenait, et qui touchaient à la diffusion de l'information, aux activités d'appui sur le terrain, à la mobilisation des moyens financiers et à la planification de l'action. Le résultat de ce travail de suivi devrait être réexaminé dans un an ou un an et demi.

63. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a commencé en 1995 l'examen des fonctions de base du Département, au moment où il était question d'en inscrire au budget ordinaire une part plus importante. À l'issue de l'étude de gestion de 1996, le Département a mis au point une stratégie financière faisant la distinction entre ses fonctions de base et les autres, selon qu'il s'agissait d'activités à long terme, ou d'activités à court terme moins facilement prévisibles. Sur le montant de 80 millions de dollars qui sera au total nécessaire pendant l'exercice 1996-1997 pour financer les programmes et la gestion au Siège, plus de 64 millions seront consacrés aux fonctions de base, dont 19,5 millions de dollars par imputation sur le budget ordinaire. La proportion d'activités actuellement considérées comme étant "de base" est donc très élevée. Si les contributions n'atteignent pas le niveau attendu, toutes ces fonctions de base ne pourront être assumées, puisque le financement par contributions volontaires doit rester une caractéristique permanente du montage financier du Département. L'étude de gestion a conclu

qu'il n'était pas nécessaire que le Département modifie radicalement ses pratiques passées, mais qu'on attendait de lui qu'il concentre mieux ses efforts.

Recommandation 22. Activités consécutives de l'étude de gestion : Les améliorations apportées à la gestion du Département à la suite de l'étude de 1996 devraient être évaluées par le Bureau des services de contrôle interne avant la fin de 1998. Cette évaluation devrait porter aussi sur la question des fonctions de base du Département et sur la manière dont elles sont financées.

Notes

^a Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément No 16 (A/49/16), Partie I, par. 34.

^b Ibid., quarante-septième session, Supplément No 6 (A/47/6/Rev.1), vol. II, par. 376.

^c Ibid., quarante-huitième session, Supplément No 3 (A/48/3/Rev.1), chap. III.
