



Conseil Economique  
et Social

Distr.  
GENERALE

E/1997/98  
10 juillet 1997

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

Session de fond de 1997  
Genève, 30 juin - 25 juillet 1997  
Point 8 de l'ordre du jour

ASSISTANCE ECONOMIQUE SPECIALE, AIDE HUMANITAIRE  
ET SECOURS EN CAS DE CATASTROPHE

Examen de la capacité du système des Nations Unies  
en matière d'aide humanitaire

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION . . . . .	1 - 11	2
II. CADRE DES NATIONS UNIES POUR LA COORDINATION HUMANITAIRE . . . . .	12 - 34	4
III. CAPACITE DU SYSTEME HUMANITAIRE DES NATIONS UNIES A REpondre A DES CRISES COMPLEXES . . . . .	35 - 79	9
A. Alerte rapide, planification des interventions d'urgence, planification préalable, information et intervention rapide . . . . .	35 - 45	9
B. Capacités locales - secours et développement	46 - 49	11
C. Mobilisation des ressources et capacité financière du système des Nations Unies en matière d'aide humanitaire . . . . .	50 - 60	12
D. Obligation de rendre des comptes, suivi et évaluation des activités humanitaires . . . . .	61 - 65	15
E. Gestion des ressources humaines et questions de développement . . . . .	66 - 71	16
F. Sécurité . . . . .	72 - 79	17
IV. CONCLUSIONS . . . . .	80 - 91	19

## I. INTRODUCTION

1. Depuis une dizaine d'années, le contexte des opérations humanitaires s'est radicalement transformé en raison de la multiplication de conflits intérieurs dévastateurs et du phénomène d'implosion des structures gouvernementales.

2. Dans sa résolution 1995/56, le Conseil économique et social a instamment prié le système humanitaire des Nations Unies d'examiner sa capacité de répondre aux crises humanitaires et aux catastrophes. Depuis, en collaboration avec des organisations internationales, bilatérales et non gouvernementales, le système humanitaire des Nations Unies a évalué son efficacité et envisagé diverses possibilités visant à élargir son champ d'action et à améliorer sa capacité d'agir en cas de crise.

3. Depuis l'adoption de la résolution 1995/56 du Conseil, les organes directeurs du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), du Programme alimentaire mondial (PAM), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ont examiné et adopté dans de nombreux cas des recommandations tendant à renforcer leur capacité d'organisation et à encourager la coopération avec le Département des affaires humanitaires du Secrétariat (DAH) et avec d'autres organisations afin d'assurer une approche cohérente de l'aide humanitaire à l'échelle du système.

4. Le Comité permanent interorganisations (IASC) a procédé à un examen détaillé des questions clefs intéressant le plus directement cette approche. Les consultations interinstitutions ont pris en considération les débats et les décisions des organes directeurs des organismes humanitaires des Nations Unies. L'IASC, en faisant cet examen, avait pour objectif essentiel d'évoluer vers une approche plus stratégique de l'aide humanitaire qui non seulement permettrait aux membres du Comité de mieux réagir en cas de crises mais qui mettrait aussi l'accent sur la création de capacités et renforcerait à la fois le soutien aux activités de relèvement et de redressement et les liens avec ces activités, bref, d'élaborer une approche stratégique qui contribuerait aux efforts de rétablissement et de maintien de la paix des Nations Unies. Le processus d'examen par le Conseil a utilement contribué à encourager et à améliorer une culture de coopération entre les membres de l'IASC. Il a dûment été tenu compte dans l'élaboration du présent rapport des délibérations, conclusions et recommandations de l'IASC.

5. Du fait du caractère explosif des conflits actuels et des menaces qu'ils font peser sur la paix et la sécurité régionales, le rôle du Conseil de sécurité s'est trouvé renforcé. Il est toutefois rare que la communauté internationale parvienne à un consensus suffisant pour s'attaquer aux causes premières de ces crises. Compte tenu de ce contexte politique, l'IASC a eu raison, en traitant de la coordination, de souligner que dans une situation de crise il importait, chaque fois que cela était possible, d'apporter une aide intégrée. Toutefois, il faut bien admettre qu'en l'absence d'action politique, les activités humanitaires ne peuvent avoir qu'un caractère palliatif.

6. Les activités humanitaires sont entreprises dans un environnement politique avec lequel il y a donc interaction. Il faut veiller à ce que l'aide humanitaire soit effectivement fournie et à ce qu'elle le soit de manière impartiale et appropriée pour répondre aux besoins différents des bénéficiaires visés. Le défi que doivent relever les Nations Unies c'est de respecter les principes humanitaires et le caractère spécifique des opérations humanitaires tout en veillant à la cohérence des démarches dans les domaines de la politique, de la sécurité et de l'action humanitaire.

7. Les civils sont de plus en plus souvent victimes d'atteinte délibérée aux droits de l'homme et de violations du droit international humanitaire. L'accès à l'aide humanitaire est refusé pour des raisons de convenance politique et militaire aux individus qui en ont besoin. Ces violations entraînent des déplacements massifs de population; il est de plus en plus difficile d'obtenir que les parties à un conflit respectent le droit international humanitaire. La communauté humanitaire s'interroge aussi à propos de l'ambivalence de son rôle en matière de droits de l'homme. Certains craignent que, s'ils font connaître les violations des droits de l'homme l'aide humanitaire aux victimes de ces violations ne soit compromise et que, si les responsables de ces violations sont identifiés, il soit plus difficile d'agir avec impartialité et neutralité. D'autres pensent que l'action humanitaire ne peut être crédible et efficace que si la protection des droits essentiels de l'homme est assurée. La question particulière de la protection des droits fondamentaux de la femme dans les conflits est aussi une question difficile qui n'a pas encore été traitée de manière satisfaisante.

8. Les cas d'abus des ressources et de l'aide humanitaires se sont multipliés, ainsi que les actions dirigées contre les agents d'aide humanitaire qui peuvent être victimes de harcèlement, de prise d'otage et d'assassinat. Ces attaques contre les personnes ont des objectifs divers; elles peuvent avoir pour but de perturber des négociations, d'empêcher ces agents d'aider les "ennemis" ou d'écarter des personnes qui pourraient être témoins d'atrocités. Ces abus et ces attaques compliquent encore les activités d'aide humanitaire.

9. Pour que les actions d'aide soient efficaces et que l'ordre des priorités soit bien ciblé, il faut analyser et comprendre d'un point de vue général l'impact d'un conflit sur les différentes couches de la société, sur les relations entre les hommes et les femmes et sur la répartition du pouvoir au sein des communautés. Les critiques formulées actuellement au sujet de l'aide internationale dans une situation de crise concernent surtout le manque d'attention portée à ces dimensions et à leurs incidences du point de vue de l'action.

10. La mission la plus importante de la communauté humanitaire est toujours de fournir une aide cohérente, efficace et rapide aux personnes qui en ont besoin et, pour mieux les aider, il est essentiel d'améliorer la coordination à l'intérieur des organismes nationaux, des Nations Unies et de la communauté internationale et entre ces entités. C'est dans cette optique que les organisations humanitaires ont mené des discussions approfondies en 1995 et 1996 dans le cadre et en dehors du système des Nations Unies. L'évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda et l'examen prévu par

la résolution 1995/56 du Conseil ont été les deux catalyseurs les plus importants de ces discussions.

11. Le présent rapport est un rapport provisoire factuel qui expose la capacité d'action du système humanitaire des Nations Unies dans des crises complexes. A ce stade, le rapport ne traite pas de questions institutionnelles et n'énonce pas de recommandations particulières. Ces questions seront abordées en un premier temps dans le rapport sur la réforme des Nations Unies qui sera présenté à l'Assemblée générale le 16 juillet et qui prendra également en considération les recommandations de l'IASC. Par la suite, elles pourront aussi faire l'objet d'un rapport au Conseil si celui-ci le demande.

## **II. CADRE DES NATIONS UNIES POUR LA COORDINATION HUMANITAIRE**

12. Il incombe aux autorités de chaque pays de répondre aux besoins humanitaires de leurs citoyens mais il est fréquent que la communauté internationale doive apporter son soutien en raison de la portée et de la nature d'une crise particulière. Les paragraphes qui suivent présentent le cadre de l'action des Nations Unies dans ce type de situation.

13. En matière humanitaire, les organisations ont un mandat qui vise un secteur ou un groupe particuliers ce qui, en l'absence de coordination, peut entraîner des recouvrements ou des chevauchements. L'examen d'expériences récentes dans des situations d'urgence complexes a fait apparaître certaines lacunes du système. Des progrès ont été faits pour améliorer la complémentarité des actions mais la question des lacunes reste critique.

14. Dans un contexte de crise, le HCR et l'UNICEF ont pour mandat de protéger et d'aider les réfugiés et les enfants; le PAM, la FAO et l'OMS ont des mandats qui visent respectivement les secteurs de l'aide alimentaire, de l'alimentation et de l'agriculture et des soins de santé. Le PNUD doit encourager des pratiques de développement durable. Le DAH a pour tâche de coordonner les responsabilités dans le domaine de l'aide humanitaire. En général, les organisations opérationnelles des Nations Unies interviennent plus ou moins dans les trois phases des situations d'urgence : phase préliminaire et prévention, crise et redressement. Il peut incontestablement y avoir chevauchement d'activités même si les mandats des organisations sont parfaitement clairs. Les points qui n'apparaissent pas dans les mandats du système humanitaire des Nations Unies et qui exigent une attention particulière sont les suivants : a) la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et l'aide à leur fournir, b) la démobilisation et la réintégration des anciens combattants, c) les activités concernant les mines et d) la fourniture de services communs. Parmi les autres points à traiter on peut encore citer les dispositifs d'intervention communs en cas d'urgence, les évaluations et la formation. Dans ces domaines, l'action humanitaire est entreprise suivant des modalités adaptées aux circonstances mais ne bénéficie pas toujours d'un maximum d'expérience et de connaissance.

15. Pour renforcer la coordination et améliorer l'efficacité de l'action, notamment en évitant les doubles emplois et en réduisant les lacunes au minimum, les organisations humanitaires ont conclu des mémorandums d'accord (MOU) <sup>1</sup> et divers accords bilatéraux pour clarifier le partage des responsabilités. Ces accords reconnaissent les avantages comparatifs et les compétences particulières de chaque organisation, auxquels ils font appel. Leur objectif est de donner cohésion et prévisibilité aux relations entre organisations. Ils portent notamment sur les dispositifs communs d'intervention en cas d'urgence, les évaluations conjointes et l'élaboration de normes et de lignes directrices. Ils visent également à accélérer l'action dans les situations d'urgence. L'IASC devrait examiner les MOU et les accords analogues actuellement en vigueur et encourager la conclusion de nouveaux accords.

16. La clarification et l'approfondissement des relations entre les organisations humanitaires des Nations Unies et les organisations qui n'appartiennent pas au système des Nations Unies ont progressé. Des accords bilatéraux régissent les relations entre diverses entités des Nations Unies et des organisations non gouvernementales à savoir le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) <sup>2</sup>, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Ces accords peuvent avoir une portée universelle ou régionale. En outre, plusieurs organisations réactivent leur coopération avec les institutions de Bretton Woods.

17. Par sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a créé l'IASC comme principal dispositif chargé de la coordination interorganisations, chargé aussi de définir et d'orienter des actions cohérentes et rapides des Nations Unies dans une situation d'urgence. L'IASC est responsable de l'élaboration des politiques humanitaires à l'échelle du système et de veiller à ce que les situations d'urgence complexes soient abordées de manière intégrée et stratégique. Il définit l'ordre des priorités et répartit les responsabilités, notamment pour ce qui est du choix des coordonnateurs de l'aide humanitaire.

18. Sont membres de l'IASC les chefs de secrétariat ou les représentants désignés des organisations humanitaires des Nations Unies (PNUD, HCR, UNICEF, PAM, FAO et OMS). En outre, une invitation permanente à participer aux travaux

---

<sup>1</sup>Il existe actuellement des MOU et des accords analogues entre le PAM et l'UNICEF, la FAO et le PAM, ainsi qu'entre le HCR et l'UNICEF, le PAM, le PNUD et l'OMS; des relations de coopération entre l'OMS et l'UNICEF sont en cours d'établissement.

<sup>2</sup>Depuis l'établissement de l'IASC, certaines ambiguïtés subsistent quant aux responsabilités et aux engagements précis des membres du Comité qui n'appartiennent pas aux Nations Unies et qui ont une invitation permanente à participer à ses travaux. Le CICR a donné maintes preuves de son engagement à coopérer tout en soulignant son indépendance au regard des déclarations de politique générale faites par l'IASC et ses organes subsidiaires.

a été adressée à l'OIM, au CICR, à la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et au Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme ainsi qu'au Conseil international des agences bénévoles (CIAB), à InterAction et au Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR). Le Représentant du Secrétaire général chargé d'examiner la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les institutions de Bretton Woods sont invités à participer aux travaux sur une base ad hoc. Un certain nombre d'organes subsidiaires du Comité, y compris le Groupe de travail de l'IASC appuient ses travaux.

19. L'efficacité de l'IASC en tant que principal dispositif chargé de la coordination interorganisations repose sur le postulat que ses membres sont tenus par les décisions et les procédures du Comité, auquel ils doivent rendre compte. En sa qualité de Président de l'IASC, le Coordonnateur des secours d'urgence doit tout particulièrement veiller au bon fonctionnement du Comité. Pour que celui-ci remplisse efficacement son rôle de centre d'orientation et de prise de décisions opérationnelles, il faut qu'il jouisse d'un soutien administratif et fonctionnel dynamique.

20. Les ONG sont partie intégrante des activités d'aide humanitaire des Nations Unies. Dans la plupart des cas, leurs agents sur le terrain sont ceux qui en dernier ressort fournissent les services en coopérant concrètement avec les organisations des Nations Unies. Trois fédérations regroupant des ONG - InterAction, le CIAB et le SCHR - participent activement aux débats de l'IASC auxquels ils apportent leurs connaissances et leurs expériences collectives. Du point de vue de ces trois interlocuteurs, il est nécessaire et urgent d'améliorer la coopération entre les membres de l'IASC si l'on veut fournir une assistance adéquate aux victimes de catastrophes et dépenser avec sagesse et efficacité les fonds fournis par les donateurs. Ces organisations poursuivront leur participation active aux travaux de l'IASC.

21. L'ampleur et la complexité des situations d'urgence apparues au cours des cinq dernières années ont mis en lumière le rôle essentiel que joue le Coordonnateur des secours d'urgence pour coordonner l'aide humanitaire. Le Coordonnateur fait rapport au Secrétaire général et est directement en rapport avec le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix et le Conseil de sécurité. Les besoins croissants d'aide humanitaire pendant des conflits intérieurs ou dans d'autres environnements exposés ont fait ressortir l'importance du rôle du Coordonnateur en tant que conseiller du Secrétaire général et du Conseil de sécurité pour ce qui est de l'aspect humanitaire de l'action globale des Nations Unies dans ces situations de crise. En cas de crise, il doit veiller à ce qu'une action coordonnée, efficace et rapide soit entreprise à l'échelle du système et plaider auprès de tous en faveur d'une action des Nations Unies qui prenne en compte les dimensions politiques et humanitaires de la crise ainsi que ses aspects liés à la sécurité tout en assurant la neutralité et l'impartialité de l'aide humanitaire.

22. Le DAH apporte son soutien au Coordonnateur des secours d'urgence dans l'exécution de sa tâche face à des situations d'urgence complexes ou à des catastrophes naturelles. Il l'aide alors à coordonner l'action des Nations Unies, à s'assurer d'une répartition des tâches claire et rapide entre les organes opérationnels des Nations Unies, à appuyer tout plaidoyer

en faveur des principes et des questions humanitaires, à promouvoir les conditions les meilleures pour fournir l'aide humanitaire, à identifier les lacunes de celle-ci et à charger des responsables de les combler. Le DAH assume également des responsabilités dans les domaines de la prévention et de l'atténuation des effets des catastrophes naturelles, technologiques et écologiques ainsi que dans celui des interventions consécutives à ces catastrophes.

23. La croissance exponentielle des besoins d'aide humanitaire et la complexité grandissante des crises combinées à la multiplicité des organisations d'aide exigent un degré plus poussé de consultation, de coopération et de coordination sur le terrain.

24. Traditionnellement, le Coordonnateur résident est responsable de l'organisation de l'aide humanitaire. Toutefois, dans des situations complexes ou hautement politiques comme au Cambodge, dans le sud du Soudan, dans le nord de l'Iraq et en ex-Yougoslavie, des arrangements spéciaux ont été pris dans chaque cas, s'agissant notamment de la désignation d'une organisation chef de file chargée de coordonner l'aide humanitaire internationale. Dans plusieurs situations d'urgence récentes, comme en Angola et au Libéria, des coordonnateurs de l'aide humanitaire ont été désignés, indépendamment du Coordonnateur résident. Dans d'autres cas, la même personne a assumé les deux fonctions.

25. L'IASC a examiné divers arrangements de coordination. Il a fait une distinction entre coordination stratégique et coordination opérationnelle. Il a été jugé souhaitable d'avoir un système de coordination unitaire fondé sur le système des coordonnateurs résidents afin d'améliorer le couplage de l'aide d'urgence et de l'aide au développement, d'éviter les doubles emplois et de rationaliser les structures de la coordination. L'IASC participerait pleinement au choix et à la désignation des coordonnateurs de l'aide humanitaire. Le Comité a estimé en outre que le coordonnateur résident ou le coordonnateur de l'aide humanitaire ne devraient pas avoir de tâches opérationnelles et devraient rendre compte au coordonnateur des secours d'urgence. D'autre part, les responsabilités du coordonnateur de l'aide humanitaire devraient être dissociées des responsabilités du représentant résident du PNUD. Il sera peut-être toutefois nécessaire dans certains cas de nommer un coordonnateur de l'aide humanitaire, indépendamment du coordonnateur résident.

26. L'IASC a souligné que lorsqu'un représentant spécial du Secrétaire général avait la responsabilité d'ensemble des activités du système des Nations Unies dans un pays, il était important de définir clairement et le plus rapidement possible les rapports entre le coordonnateur résident ou le coordonnateur de l'aide humanitaire et le représentant spécial.

27. Des dizaines de millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne bénéficient pas de toute l'assistance et de toute la protection internationales qui leur seraient nécessaires, faute d'une action cohérente et organisée répondant à leurs besoins. La protection de ces personnes relève de la responsabilité des gouvernements, mais lorsque ceux-ci ne peuvent pas ou ne veulent pas l'assurer, les organisations humanitaires ont constaté qu'il était

nécessaire de fournir cette protection dans le cadre de l'aide humanitaire à cette partie particulièrement vulnérable de la population.

28. Ces dernières années, les organismes des Nations Unies et les organisations partenaires ont amélioré leurs capacités d'action pour répondre aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Une assistance et une protection ont été fournies à ces personnes en tant que groupe vulnérable soit en exécution du mandat des organismes des Nations Unies soit, en ce qui concerne le HCR, en application de son mandat étendu à chaque cas. Toutefois, aucun organisme n'a pour mandat universel ou général d'aider et de protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays; il n'existe pas non plus au Siège ni sur le terrain d'arrangements satisfaisants visant à coordonner cette aide.

29. En 1994, le DAH a assumé les fonctions de coordination des actions du système des Nations Unies contre les mines terrestres. Il a notamment pour tâches de plaider la cause de l'interdiction universelle des mines et d'appuyer les activités de déminage, de mobiliser les ressources, de promouvoir la création de capacités pour des programmes de déminage et de gérer le Fonds d'affectation volontaire pour l'assistance au déminage.

30. Les organismes compétents des Nations Unies ainsi qu'un nombre croissant d'ONG s'occupent de divers aspects du déminage humanitaire et de programmes de sensibilisation au danger des mines. De son côté, le CICR plaide avec vigueur pour l'interdiction des mines terrestres et s'occupe des victimes de ces mines. Sur le terrain, le DAH a donc pour objectif de veiller à ce que tous les éléments du programme de déminage des Nations Unies soient en place, que des priorités aient été négociées et définies et que le programme soit exécuté de manière efficace. En consultation avec le gouvernement du pays et avec les organismes des Nations Unies et les ONG, le DAH établit entre les organisations opérationnelles la répartition des responsabilités qui est nécessaire en tenant compte de leurs avantages comparatifs et des capacités dont elles disposent sur place.

31. Il peut être aussi fâcheux de se dégager de manière précipitée d'un programme d'aide humanitaire que d'engager un programme trop tardivement. Si les conditions de survie n'ont pas été établies ou si la sécurité de la population n'est pas garantie, un dégagement précoce risque de relancer un conflit, de mettre la population en danger et de créer de nouvelles crises humanitaires. Toutefois, un dégagement tardif risque d'avoir des conséquences analogues et, en outre, de retarder des solutions durables et à long terme si les bénéficiaires sont devenus tributaires de l'aide humanitaire et nourrissent des espoirs auxquels le gouvernement ne peut pas répondre.

32. Il faut aussi avoir une stratégie qui définisse les critères et les modalités en fonction desquels les participants à une action d'aide humanitaire peuvent se dégager d'une situation d'urgence complexe. Les préalables à la mise en oeuvre d'une stratégie de dégagement comprennent les éléments suivants : la réduction sensible du nombre de civils touchés par la situation d'urgence, un règlement négocié avec succès pour la paix et la fin des hostilités, la reprise des activités économiques, politiques et sociales, le rétablissement des droits de l'homme et la capacité, de la part du gouvernement, de nourrir et de protéger la population.



33. Si un accord de paix est signé, il faudrait examiner sans délai la structure existante de la coordination de l'aide humanitaire en tenant compte des changements d'objectifs, de portée et d'impact et en mettant l'accent sur la nécessité de liens entre l'aide humanitaire et les programmes de réhabilitation et de reconstruction.

34. Le coordonnateur résident ou le coordonnateur de l'aide humanitaire devraient être chargés de déterminer en consultation avec l'équipe qui est sur place et le gouvernement si les conditions d'un dégagement total ou partiel des participants à l'aide humanitaire sont réunies. L'IASC devrait prendre la décision finale.

### III. CAPACITE DU SYSTEME HUMANITAIRE DES NATIONS UNIES A REpondre A DES CRISES COMPLEXES

#### A. Alerte rapide, planification des interventions d'urgence, planification préalable, information et intervention rapide

35. Disposer d'une capacité d'alerte rapide dans le domaine humanitaire permet d'améliorer la prise de décisions en prévision des crises. Associée à des mécanismes d'intervention enclenchés à temps et décisifs, l'alerte rapide peut être un moyen de se préparer aux crises, voire de les prévenir.

36. Plusieurs institutions ont mis au point des systèmes d'alerte rapide adaptés à des situations de crise particulières, selon leur spécialisation. C'est ainsi que la surveillance de l'offre et de la demande alimentaire (qui est le fait du Système mondial d'information rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR) de la FAO), de la santé (qui est le fait de l'OMS) et des mouvements et du nombre de réfugiés (grâce à des bases de données comme celle du HCR, REFWORLD) permettent d'alerter les organisations humanitaires face aux risques de crises. Le Système d'alerte rapide dans le domaine humanitaire du DAH fait appel aux travaux de mécanismes d'alerte rapide existant dans le système des Nations Unies et en dehors de ce système, et est chargé de rassembler des renseignements sectoriels ainsi que des renseignements socio-économiques et politiques plus spécifiques. L'UNICEF et le PNUD ont un rôle de prévention, qui consiste à détecter et à tenter de venir à bout des éléments de vulnérabilité, et la présence sur le terrain de plusieurs institutions renforce leur capacité d'alerte rapide dans des proportions importantes.

37. L'élaboration de mécanismes d'information a beaucoup progressé, mais on pourrait encore améliorer l'échange de renseignements afin de renforcer la capacité d'alerte rapide. A cet effet, il conviendrait de reprendre les consultations interorganisations en matière d'alerte rapide dont les conclusions pourraient être mises à profit par le Comité permanent interorganisations de façon à faciliter la planification des interventions d'urgence et la planification préalable.

38. L'efficacité de la réponse initiale face à une situation d'urgence dépend pour une large part des mesures de planification des interventions d'urgence et de planification préalable engagées suite à des signaux d'alerte rapide. La planification des interventions d'urgence consiste à élaborer divers scénarios de catastrophes, à en déterminer les incidences et les

besoins d'aide humanitaire correspondants, à évaluer les capacités existantes et les mesures nécessaires pour renforcer la capacité, ainsi qu'à surmonter ou à atténuer les obstacles qui s'opposent à une réponse efficace. La planification des interventions d'urgence devrait s'accompagner de mesures de planification préalable par pays.

39. On reconnaît de plus en plus, depuis deux ans, la nécessité de mettre en oeuvre de manière plus systématique des mesures de planification d'urgence et de planification préalable. Le système des Nations Unies devrait tenter de mieux faire comprendre aux collectivités locales, face à l'intérêt de mesures concrètes de planification préalable, d'obtenir leur soutien à cet égard. Il est en outre impérieux d'élaborer une méthodologie interorganisations en matière de planification des interventions d'urgence afin de disposer de paramètres communs en la matière. Ces activités devraient, dans la mesure du possible, faire appel au plus grand nombre possible d'organisations humanitaires, y compris les ONG.

40. Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies travaillant sur place et le personnel national sont par définition ceux qui sont chargés de l'intervention immédiate et constituent l'axe autour duquel s'articule l'intervention d'urgence. Si une augmentation rapide de la capacité du personnel local est nécessaire, les institutions des Nations Unies peuvent recourir à divers mécanismes de déploiement rapide de personnel, y compris des équipes de réserve, auxquelles viennent parfois s'ajouter un personnel expérimenté recruté en dehors du système ou des volontaires des Nations Unies. D'une manière générale, les institutions du système des Nations Unies disposent d'une capacité satisfaisante de déployer rapidement le personnel nécessaire et le matériel de secours et le matériel d'appui logistique (véhicules, trousse de terrain, etc.).

41. Parmi les mécanismes spéciaux destinés à faire face à des situations d'urgence brutales qui existent au Siège figurent les équipes spéciales de facto qui sont chargées d'exécuter et de coordonner les travaux du Siège et les centres pour les situations d'urgence qui sont chargés du traitement de l'information, de la communication des renseignements et de la coordination de la gestion de l'intervention de l'institution. Un certain nombre d'institutions ont adopté par ailleurs un certain nombre de procédures spéciales pour les situations d'urgence - procédures administratives, financières, méthodes d'achat, et autres - afin de pouvoir intervenir plus rapidement. Cependant, la plupart des règles et procédures du Secrétariat des Nations Unies ne sont guère propices à une intervention rapide et il conviendrait d'adopter des procédures de recrutement rapide simplifiées, mais surtout plus souples.

42. De nombreuses institutions des Nations Unies ont décentralisé leurs opérations et délégué de plus amples pouvoirs aux personnes qui se trouvent sur le terrain, tout en créant ou en renforçant considérablement les bureaux régionaux et infra-régionaux. La décentralisation présente l'avantage de permettre de répondre plus rapidement aux besoins sur le terrain et de mieux s'adapter aux conditions locales et de mieux les comprendre; elle permet aussi à l'équipe locale d'être mieux en mesure de prendre des décisions opportunes et efficaces, sous l'égide du coordonnateur humanitaire résident.

43. Bien que la planification des interventions d'urgence et la mise en oeuvre de mesures de planification préalable pour des cas spécifiques ne soient pas coûteuses et puissent être d'une très grande utilité si une situation d'urgence se produit, le manque de fonds est un handicap important à leur développement. Il serait bon de prévoir, dans les appels communs lancés en cas d'urgences en cours, le financement des mesures de planification préalable. Mais cette formule ne convient pas pour les situations d'urgence complexes et de grande ampleur et l'on pourrait alors envisager de créer des fonds d'affectation spéciale, de recourir au Fonds central autorenouvelable d'urgence, d'autoriser les institutions des Nations Unies à utiliser davantage les fonds d'urgence de réserve et de relever le niveau des fonds prévus à ces fins.

44. En cas de crise, chaque institution des Nations Unies rassemble des renseignements et établit une analyse, qu'elle diffuse ensuite, sur le secteur de son ressort et la mise en oeuvre de ses activités dans le domaine humanitaire. Pour que le coordonnateur humanitaire et le coordonnateur des secours en cas d'urgence puissent prendre des mesures en matière de planification stratégique, de coordination et de sensibilisation, il faut qu'ils disposent de renseignements et d'analyses rapides et exactes à transmettre aux responsables de la prise de décisions. Le coordonnateur humanitaire est chargé en outre de rassembler, d'analyser et de diffuser des renseignements concernant la crise.

45. Pour faire face au manque d'informations qui était apparu aux premiers stades des crises survenues dans la région des Grands Lacs en Afrique, le Département des affaires humanitaires (DAH) a créé le Réseau régional intégré d'information qui est chargé de gérer un flux d'informations à jour permettant de communiquer avec tous ceux qui participent à l'action humanitaire dans la région des Grands Lacs. Le réseau a pour objet de synthétiser et d'analyser des informations de sources très diverses. La création d'un réseau IRIN/Afrique de l'Ouest est en cours. Le DAH a également mis au point le ReliefWeb, qui centralise les informations locales et les informations du Siège en matière de planification préalable et d'intervention en cas de crise. ReliefWeb regroupe et organise l'information sur les situations d'urgence humanitaires du moment et les catastrophes naturelles, qui sont aussitôt disponibles sur Internet.

#### **B. Capacités locales - secours et développement**

46. On sait que l'adoption de mesures qui se renforcent mutuellement en matière de secours et de développement en situation d'urgence est capitale et peut être indispensable pour sauver des vies et assurer la subsistance des populations. Dans des situations explosives, la collaboration permet d'éviter des situations d'urgence liées au conflit, d'empêcher une plus ample dégradation des systèmes d'appui et de jeter sans attendre les bases de la reprise. Les activités de développement peuvent avantageusement être menées de pair avec l'aide d'urgence dans de nombreuses situations de crise. Des organisations comme l'UNICEF et le PAM, dont secours et développement font partie des attributions, sont particulièrement bien placées pour agir sur ces deux plans.

47. Les populations et les institutions aux prises avec des situations d'urgence recourent souvent à toute une série de mécanismes permettant de régler les problèmes au niveau local qui, même s'ils sont insuffisants, sont un moyen de survie. Les bilans et évaluations de programmes effectués récemment ont mis en lumière les conséquences négatives des opérations de secours, qui risquent de mettre en danger les capacités locales. D'autre part, on est mieux en mesure aujourd'hui de dire quels sont les moyens de renforcer les capacités locales dans le cadre des opérations de secours, y compris l'action des femmes et des organisations féminines, et de renforcer ainsi la reprise à plus long terme. Comme l'a fait ressortir le Sommet alimentaire mondial, si la fourniture gratuite de secours en nature est souvent nécessaire pour écarter la menace de famine immédiate, il convient d'y recourir avec plus de circonspection.

48. Au cours des deux dernières années, le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux activités opérationnelles (CCQPO) a procédé à un examen détaillé du rôle du système des Nations Unies à la suite de conflits, et conclu à la nécessité de concevoir une approche globale a) recouvrant les mesures à prendre pendant et après la crise, b) alliant secours et développement, et c) associant davantage d'autres participants externes, ainsi que les autorités nationales et les administrations locales. Le Comité permanent interorganisations de son côté a adopté un nombre important de principes et d'arrangements visant à faire davantage appel aux mécanismes permettant de régler les problèmes au niveau local et aux capacités régionales dans les opérations de secours engagées par l'ONU. La participation croisée du Groupe de travail du CCQPO et du Comité permanent interorganisations a permis d'assurer la complémentarité des activités de ces deux organismes.

49. Le Comité administratif de coordination (CAC) a reconnu la nécessité de mener des actions parallèles et complémentaires. Il a considéré, lui aussi, qu'il fallait aplanir les divergences entre les programmes de secours et de développement, qui tiennent au fait que chaque programme a une approche, un budget et des fonctions distincts. Le CAC a également approuvé la nécessité de définir les aspects généraux d'un cadre stratégique, en mettant l'accent sur trois éléments essentiels : l'analyse de l'environnement local, la fixation de paramètres d'orientation générale et l'établissement d'un ordre de priorités concernant le programme d'intervention. L'élaboration de ce cadre se fera de manière souple et pragmatique.

**C. Mobilisation des ressources et capacité financière du système des Nations Unies en matière d'aide humanitaire**

50. Le succès d'une action commune face aux crises humanitaires dépend non seulement de l'existence d'un plan d'action bien coordonné et intégré, mais de la disponibilité des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires pour faire en sorte qu'une aide puisse être fournie en temps voulu. Comme il est de plus en plus fait appel aux ressources des donateurs, il est nécessaire d'adopter en matière de mobilisation des ressources une approche visant à répondre aux besoins selon un ordre de priorité et qui soit plus globale, c'est-à-dire qui fixe des objectifs précis, permette de mieux s'attaquer aux causes de la crise et d'amorcer le redressement.

Capacité financière et mécanismes de financement des interventions d'urgence

51. Au cours des dernières années, la gamme et la portée des mécanismes de financement des programmes d'aide humanitaire et, plus particulièrement, des mesures d'intervention rapide en cas de crise, se sont beaucoup élargies. A l'heure actuelle, l'action des organisations du système des Nations Unies face aux crises est financée en faisant appel à des fonds d'affectation spéciale, au Fonds central autorenewable d'urgence, aux fonds d'urgence de diverses institutions et à des contributions volontaires. Diverses organisations ont présenté l'année dernière à leurs organes exécutifs un bilan complet de leurs capacités financières et mis en lumière les améliorations et précisé les domaines dans lesquels un renforcement accru ou une plus grande souplesse étaient nécessaires.

52. L'un des principaux mécanismes destiné à favoriser l'intervention rapide des organisations du système des Nations Unies face à des situations d'urgence est le Fonds central autorenewable d'urgence, qui est géré par le Coordonnateur des secours d'urgence. Depuis la création du Fonds en 1992, le montant total des décaissements s'est élevé à 124 millions de dollars E.-U., dont 111 millions ont été remboursés. Le Fonds a une capacité financière solide et 48 demandes lui ont été adressées par des organisations opérationnelles du système des Nations Unies pour faire face à des besoins de secours d'urgence.

53. Des décaissements d'un montant de 109 millions de dollars E.-U. (88 %) ont été opérés entre 1992 et 1994. En 1995 et 1996, six avances seulement ont été demandées par des institutions opérationnelles du système des Nations Unies, pour un total de 11,8 millions de dollars E.-U. Les demandes adressées au Fonds ont considérablement baissé ces deux dernières années, et ce pour diverses raisons. L'absence de dérogation pour les prêts à haut risque (lorsqu'il n'y a pas d'assurance de remboursement de la part d'un donateur) explique que les institutions, redoutant de ne pas être en mesure de rembourser le solde, aient hésité à s'adresser au Fonds. Par ailleurs, diverses organisations se sont efforcées d'augmenter leurs ressources internes pour les situations d'urgence et d'alléger les procédures administratives qui les empêchaient d'intervenir tant qu'elles n'étaient pas en possession des fonds. Enfin, le nombre de cas d'urgence de grande ampleur qui se sont produits pendant cette période a été moins important qu'au cours des trois premières années d'existence du Fonds.

54. Au cours de l'examen actuel, il a été recommandé de créer un "deuxième guichet", qui permettrait de renforcer la capacité des organisations de répondre aux besoins prioritaires, notamment dans des secteurs dotés d'un financement notoirement insuffisant et dans des situations moins flagrantes face auxquelles les donateurs sont moins portés à accorder un soutien. Mais les pays donateurs ont manifesté leurs réticences. Il y a lieu de procéder à des consultations afin de trouver des moyens de structurer le Fonds de manière à en préserver l'efficacité. Le Comité permanent interorganisations a proposé que les ONG qui ont été désignées comme des partenaires d'exécution dans le cadre de la procédure d'appel commun puissent avoir accès au Fonds.

Mobilisation des ressources en cas d'urgence

55. La procédure d'appels communs reste le principal mécanisme qui permet de coordonner l'action et d'améliorer la capacité du système des Nations Unies de répondre aux besoins de ressources face à des situations d'urgence. Entre 1992 et 1996, un montant total de 10,4 milliards de dollars E.-U. a été alloué dans le cadre de 68 appels lancés par le DAH.

56. Il a été procédé à un examen détaillé de la procédure d'appels communs afin de présenter des recommandations sur la meilleure manière de faire en sorte qu'elle favorise les initiatives des diverses institutions dans le cadre d'un programme commun de collaboration, d'intégration et de hiérarchisation des besoins. Il a été dit à plusieurs reprises qu'il était fondamental de concevoir un cadre stratégique qui permette de fixer les objectifs précis du programme humanitaire et offre une approche globale permettant d'intégrer secours et développement, le cas échéant. La procédure d'appels communs, qui est une procédure de programmation fondée sur les activités sur le terrain, est un moyen de mobiliser des ressources en vue de la mise en place du cadre stratégique. Le Comité permanent interorganisations a défini la responsabilité des institutions et du Coordonnateur humanitaire résident en ce qui concerne la hiérarchisation des besoins et mis l'accent sur l'importance de consultations à l'échelon des pays à cet égard. Il a été reconnu par ailleurs que les activités pertinentes du Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme devraient être incluses dans la procédure d'appels communs.

57. Les organisations qui font partie du Comité permanent interorganisations, tout en réaffirmant les principes de la procédure d'appels communs, ont reconnu qu'il y avait défaut de coordination au niveau de la mobilisation des ressources et de la planification entre les organisations qui s'occupent des secours et les organisations qui s'occupent du développement, d'où des lacunes, des retards et/ou des chevauchements. Il est indispensable d'adopter une approche qui permette d'associer secours et aide au développement de façon que ces deux activités se renforcent mutuellement. Plutôt que de créer de nouveaux mécanismes qui risqueraient de conduire à des approches en matière de financement encore plus cloisonnées, il y aurait intérêt à faire en sorte que la procédure d'appels communs s'applique aussi aux besoins en matière de relèvement et de reprise. Le Coordonnateur des secours en cas d'urgence et l'Administrateur du PNUD devraient, en consultation avec le Comité permanent interorganisations, examiner les moyens de rendre cette approche opérationnelle.

58. Les donateurs ayant coutume de dissocier le financement, cette pratique risque d'entraver la fourniture de ressources lorsqu'il s'agit de répondre simultanément aux besoins en matière de secours et de développement et de financer le relèvement et la reprise. Il risque d'être encore plus difficile d'obtenir des ressources pour favoriser la transition puisque les fonds affectés à la coopération et au développement ne font que diminuer. Il faut ajouter à cela la lenteur des procédures de décaissement des donateurs en faveur du relèvement et de la reprise.

59. Si la programmation intégrée qui est à la base de la procédure d'appels communs doit être renforcée, il faut reconnaître que, lorsque les ressources destinées à certains secteurs ou types d'activités sont insuffisantes, l'efficacité du programme humanitaire tout entier s'en trouve compromise. Faute d'offrir une aide à des fins de relèvement dans l'agriculture par

exemple, on risque d'induire chez les personnes sinistrées un syndrome de dépendance qui pourrait déboucher à plus ou moins brève échéance sur des besoins d'aide accrus.

60. Sachant qu'il est nécessaire de disposer d'un mécanisme permettant de mobiliser rapidement des ressources chaque fois qu'une nouvelle situation d'urgence se produit, il est prévu de recourir au système d'appels éclair coordonné par le DHA dans les 10 jours qui suivent le déclenchement de la crise afin d'obtenir un financement immédiat dès la première phase. Cette mesure sera, si nécessaire, suivie de la mise en place d'un cadre stratégique complet et d'un appel commun. Il y a lieu de définir les liens entre les programmes et les besoins de financement de l'appel éclair et de la procédure d'appels communs.

**D. Obligation de rendre des comptes, suivi et évaluation des activités humanitaires**

61. Le suivi a pour objectif premier de mesurer l'état d'avancement des activités par rapport au calendrier et les facteurs qui justifient l'apport des modifications au programme. Les programmes humanitaires étant de plus en plus complexes, le suivi devrait faire une place toute particulière au lien entre les projets et les éléments et à l'efficacité des modalités de gestion et de coordination.

62. Au cours des deux années qui viennent de s'écouler, on a assisté à une profusion d'initiatives chez les organisations du système des Nations Unies et les organisations intergouvernementales, chez les donateurs et les organisations non gouvernementales tendant à renforcer l'obligation de rendre des comptes à ceux qui fournissent l'aide humanitaire à l'égard des donateurs et des bénéficiaires de l'aide. Les donateurs et les ONG sont de plus en plus conscients de la nécessité de réglementer les activités humanitaires en établissant des normes en matière de formation, des règles d'éthique et des procédures d'information qui puissent être vérifiées.

63. Le Comité permanent interorganisations est convenu que des systèmes de surveillance simple sur le terrain devaient être mis en place dans toutes les situations d'urgence complexes dans lesquelles le système des Nations Unies est appelé à intervenir, afin de faciliter la reddition des comptes, de favoriser l'utilisation optimale des ressources, d'éviter les chevauchements et de s'adapter à l'évolution de la situation. La mise en place de ces systèmes se fera au niveau interinstitutions, sous l'égide du coordonnateur humanitaire résident. Elle devrait permettre de renforcer les activités de suivi des organisations opérationnelles pour certains secteurs ou groupes cibles. Il faudra s'efforcer d'obtenir la participation pleine et entière des ONG et des représentants des donateurs ainsi que des administrations nationales et locales à la procédure de programmation et d'examen. Il est indispensable que le coordonnateur humanitaire résident, en collaboration avec tous les participants, fixe des objectifs qui précisent nettement les critères de l'aide.

64. Le suivi doit faire partie intégrante du cycle de programmation - ses résultats sont très importants pour la reprogrammation et la réévaluation des priorités. Les principes directeurs concernant la préparation des appels

communs peuvent, s'ils sont intégralement mis en oeuvre, offrir un cadre et une structure de programmation cohérents qui permette de se faire une idée de l'état d'avancement des travaux et des difficultés. La procédure de suivi doit donc être clairement précisée dans l'appel commun concernant un pays et les ressources requises en la matière indiquées dans la procédure d'appel commun. Le système de suivi devrait également être associé au suivi du financement des appels communs par le DAH afin de servir de base à un système commun d'information sur l'orientation et les résultats du programme humanitaire.

65. L'existence d'une capacité de suivi commune aurait notamment l'avantage de permettre de mieux tirer parti de l'expérience acquise et de favoriser une bonne évaluation. De la sorte, le suivi devrait déboucher automatiquement sur une évaluation systémique des programmes humanitaires. Le Comité permanent interorganisations prévoit de consacrer une de ses sessions futures à l'examen de l'expérience acquise et de l'évaluation, ainsi que de la possibilité de créer un mécanisme interinstitutions.

#### **E. Gestion des ressources humaines et questions de développement**

66. La réponse du système des Nations Unies aux problèmes humanitaires ne peut être efficace que si les personnes qui y participent le sont aussi. Il est donc essentiel de pouvoir recruter, former, soutenir et conserver les personnes le mieux à même de travailler dans des situations de crise.

67. Etant donné la difficulté de trouver rapidement un personnel qualifié susceptible d'être mobilisé en cas de crise, le Comité permanent interorganisations a adopté un certain nombre de recommandations visant à améliorer la souplesse et le professionnalisme des agents humanitaires. Ces recommandations portent notamment sur les moyens de simplifier les procédures de recrutement, le renforcement de la formation d'équipes d'intervention rapide, la normalisation de l'évaluation et la mise en place de programmes de formation adéquats.

68. Grâce aux efforts accrus des institutions, l'ampleur et la qualité de la formation se sont améliorées au cours des dernières années. Les diverses institutions se chargent avec efficacité de la majeure partie de la formation de leur personnel pour les questions techniques et sectorielles liées aux situations d'urgence. Former le personnel afin qu'il puisse mieux comprendre le contexte dans lequel s'inscrit la situation d'urgence et le sensibiliser aux problèmes des femmes reste une priorité dans tous les cas.

69. Toutes les institutions participent actuellement à des ateliers destinés à favoriser le renforcement des capacités nationales et la coordination sur place dans le cadre du Programme de formation à la gestion des catastrophes, qui sont organisés et appuyés conjointement par le PNUD et le DAH. Les institutions du système des Nations Unies sont membres du Comité directeur du Programme qui vient d'être constitué et participent à l'élaboration de modules de programmes. Un complément de formation à l'intention des fonctionnaires des Nations Unies, mais s'adressant également à leurs homologues nationaux, est offert par l'Ecole des cadres des Nations Unies qui a un programme de formation destiné à favoriser la coordination de l'aide aux pays en état de crise.



70. A l'échelle du système, l'Initiative de formation aux situations d'urgence complexes est la principale instance interinstitutions qui débat des problèmes de formation sur les questions générales liées à l'aide humanitaire. Les questions d'orientation sont renvoyées au Groupe de travail du Comité permanent interorganisations. L'Initiative a pour objet d'encourager le travail d'équipe et de développer l'esprit de coopération et de coordination. Le Comité interorganisations a relevé à cet égard plusieurs secteurs à propos desquels il conviendrait de continuer de préparer des matériels pédagogiques et de trouver des ressources supplémentaires destinées à la formation du personnel travaillant sur le terrain.

71. Les conditions dans lesquelles une bonne partie de l'aide humanitaire est dispensée - séparation des agents humanitaires de leur famille, risques de maladie et de blessure et insécurité croissante - s'accompagnent d'une augmentation constante du stress et des problèmes de santé. Dans ses recommandations, le Comité permanent interorganisations insiste sur la nécessité de fournir une couverture d'assurance satisfaisante et met l'accent sur le fait que ce sont les agents locaux qui sont les plus vulnérables, même lorsqu'ils sont au bénéfice de contrats et d'arrangements en matière de sécurité, ceux-ci étant nettement moins favorables que ceux qui sont offerts aux fonctionnaires internationaux.

#### **F. Sécurité**

72. Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies sont de plus en plus appelés à s'acquitter des responsabilités qui leur sont confiées par les Etats Membres dans des conditions extrêmement dangereuses auxquelles ils n'étaient pas normalement confrontés autrefois. C'est le cas en particulier dans les régions où les autorités nationales n'exercent pas leurs pouvoirs de façon satisfaisante ou n'ont aucun pouvoir. Alors que, par le passé, les fonctionnaires se trouvaient protégés du fait de leurs attaches avec l'Organisation des Nations Unies, ils sont aujourd'hui de plus en plus exposés en raison même de ces attaches. De plus, l'action de l'Organisation des Nations Unies dans une partie du monde peut être source de menaces pour son personnel dans une autre.

73. C'est ainsi que les cas de décès augmentent. En 1992, on comptait un décès de fonctionnaire par mois. En 1993, le chiffre était d'un tous les 15 jours et en 1994 de plus d'un par semaine. En 1995 et 1996, il est retombé à un par mois. Au 1er mars 1997, on avait enregistré neuf décès, soit plus de quatre par mois. Depuis 1992, plus de 131 fonctionnaires ont été tués et 199 pris en otage.

74. Le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité et les institutions des Nations Unies intéressées se sont donc efforcés de renforcer le système de sécurité de l'Organisation. C'est ainsi que le nombre d'agents de sécurité sur le terrain de la catégorie des administrateurs qui relèvent directement du fonctionnaire désigné (soit un fonctionnaire de rang supérieur, qui est normalement le Coordonnateur résident des Nations Unies, chargé de la sécurité du personnel des Nations Unies et de leurs biens sur leur lieu d'affectation) a été augmenté, de même que celui des membres de l'équipe de gestion de la sécurité des Nations Unies. Les postes d'agents de sécurité pourraient être financés selon un système de partage des

coûts, mais ces personnes pourraient aussi être recrutées directement par une des institutions des Nations Unies.

75. Suite à la recommandation de la Réunion spéciale sur les questions de sécurité qui s'est tenue en 1996, le Comité administratif de coordination a approuvé les mesures élaborées par le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité (en collaboration avec les institutions des Nations Unies participantes), comme la rationalisation du recrutement des agents de sécurité en poste sur le terrain, le partage des informations touchant à la sécurité et l'élaboration d'un programme normalisé de formation en matière de sécurité à l'échelle du système.

76. Assurer la sécurité et parer aux problèmes de stress qui en découlent ne saurait être considéré comme un poste facultatif du budget d'une institution dont le personnel risque sa vie pour l'Organisation des Nations Unies. Ces coûts afférents à la sécurité sont encore relativement faibles par rapport aux coûts globaux des activités de secours de l'Organisation. Or, ils sont trop souvent contestés ou insuffisamment financés, qu'il s'agisse du budget du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité ou de l'une ou l'autre des organisations du système des Nations Unies. Les Etats membres sont invités à fournir les ressources nécessaires pour financer les postes prioritaires ci-après : effectif suffisant d'agents de sécurité sur le terrain de la catégorie des administrateurs, ordinateurs et matériel de télécommunication, stocks de matériel de protection et de sécurité, formation à la sécurité de tout le personnel et systèmes adéquats permettant d'apporter un soutien aux membres du personnel qui souffrent de problèmes de stress graves.

77. Les Etats membres peuvent également participer à des mesures de sensibilisation visant à renforcer la sécurité du personnel des Nations Unies et accorder des fonds à cet effet.

78. Les organisations du système des Nations Unies sont souvent accusées par les fonctionnaires locaux de manquer gravement d'impartialité et d'être trop impliqués dans les affaires locales, accusation nourrie par des critiques infondées des autorités centrales. Il serait bon que les Etats membres interviennent alors pour rappeler aux autorités nationales les principes de neutralité qui sont ceux des Nations Unies et auxquels les institutions considérées sont attachées.

79. La militarisation de tous les réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays qui se trouvent dans des camps devrait être énergiquement condamnée et les gouvernements devraient être invités à prendre des mesures d'urgence à cet égard. La communauté internationale devrait être prête à accorder l'aide et à détacher les spécialistes nécessaires en la matière, si on le lui demande. Cela permettrait de sauver un grand nombre de vies et d'économiser d'importantes ressources, et les réfugiés pourraient ainsi rentrer plus rapidement dans leur pays d'origine.

#### IV. CONCLUSIONS

80. En cette fin du XXe siècle, où l'homme est capable de réaliser de véritables exploits scientifiques et techniques, la communauté internationale n'a pas encore su montrer un front uni et faire preuve de suffisamment de détermination pour mettre un terme à la guerre, à la marginalisation croissante et à la vulnérabilité de millions de personnes.

81. Dans une ère de bouleversements considérables, certaines séquelles de l'après-guerre froide n'ont pas encore été éliminées et des crises et des conflits continuent de bouleverser et de détruire la vie et les moyens de survie des civils. L'aide humanitaire apportée aujourd'hui dans les zones touchées par des crises doit non seulement être étayée par un système efficace d'envoi de secours mais permettre de protéger les populations vulnérables afin de les aider à survivre dans un environnement hostile, sans rien enlever à la nécessité de prendre des mesures pour éliminer les causes des conflits.

82. Dans le monde actuel, où sont de plus en plus fréquentes les luttes intestines, la contestation de l'autorité, la désintégration des systèmes étatiques, et la désintégration de structures sociales, le programme politique des parties en conflit est souvent difficile à déterminer. L'injustice, l'oppression politique, les violations des droits de l'homme, les inégalités sociales et économiques et l'absence de liberté démocratique et de possibilités de développement sont autant d'éléments qui ont souvent un rôle à jouer dans l'apparition des conflits. La guerre est souvent déclenchée et entretenue par la manipulation de peurs et d'animosités qui n'ont pas grand-chose à voir avec les griefs réels ou perçus; le sentiment d'appartenance à un groupe, fondé sur des liens ethniques ou communautaires, est un motif d'intolérance, de racisme, de haine et autres concepts répugnants comme le "nettoyage ethnique".

83. Dans des zones touchées par la guerre où il n'y a pas de ligne de feu, lorsque des communautés et des groupes de populations entiers sont devenus "l'ennemi" et que la guerre a pour but de les éliminer et de les déplacer, il est indispensable de revoir le concept de "menace pour la paix" et le rôle de l'action humanitaire dans l'atténuation des souffrances.

84. La décision du Conseil économique et social de demander l'établissement d'un rapport sur le système des Nations Unies en matière de secours à un moment où l'action humanitaire est la cible d'attaques, de calomnies et d'un cynisme d'une ampleur jamais atteinte, est à la fois bienvenu et nécessaire. Ce rapport ne doit pas être considéré comme une fin en soi mais comme une contribution importante au renforcement de la capacité du système à s'attaquer aux causes des crises et à remédier à leurs conséquences.

85. L'amélioration de la capacité de faire face aux besoins en matière humanitaire ne dépend pas seulement de l'efficacité avec laquelle le système des Nations Unies en matière de secours vient en aide à ceux qui sont confrontés à des crises, mais de la volonté des Etats Membres d'aborder les problèmes qui sont à l'origine des soulèvements et des troubles politiques.

86. Le déplacement prolongé et croissant de populations, des guerres qui prennent pour cible les civils et détruisent des communautés tout entières, la désintégration des structures politiques, institutionnelles et économiques des pays en crise, tous ces phénomènes mettent en lumière la nécessité de mieux

comprendre ce qui est à l'origine des crises et leurs incidences négatives sur les communautés vulnérables. Il importe de tenir compte de plus en plus de la situation des femmes en cas de conflit et de crise. Il est important également de prendre conscience de l'impact des interventions de sauvetage et de survie destinées à atténuer et à effacer les maux dont s'accompagnent les crises contemporaines.

87. L'étude de l'ECOSOC ainsi que plusieurs autres études récentes, dont l'évaluation commune de l'aide d'urgence au Rwanda effectuée par plusieurs donateurs, montrent à quel point il importe de renforcer l'obligation de rendre des comptes qui incombe à tous ceux qui participent à la gestion des crises. Il est généralement admis que les approches actuelles sont inadéquates et qu'il faut tenter de répondre plus efficacement aux besoins immédiats et aux besoins à long terme découlant des crises.

88. Les organisations engagées dans l'action humanitaire ont déjà commencé d'élaborer des normes et indicateurs communs permettant de déterminer l'impact global d'interventions multisectorielles sur les bénéficiaires, y compris en particulier la manière dont les secours peuvent renforcer ou compromettre les capacités locales et la reprise.

89. Les organismes à vocation humanitaire doivent quant à eux améliorer leur capacité de surveiller l'orientation globale et l'efficacité des opérations humanitaires, y compris la manière dont le financement et les décisions en matière d'affectation des ressources favorisent ou non une intervention cohérente.

90. Dans le cadre de la réforme du système des Nations Unies, il importe de s'attacher à mieux comprendre les crises, y compris la manière dont les orientations des diverses instances influent sur l'action humanitaire, et de mobiliser des ressources plus importantes à cette fin. Pour pouvoir mieux rendre des comptes, il est nécessaire de prendre des mesures afin de mettre à profit les connaissances et l'expérience acquises dans diverses circonstances de façon à améliorer les orientations générales et la capacité de tous à réagir efficacement face aux crises.

91. Ce rapport ne saurait être complet si nous omettions de saluer la mémoire des fonctionnaires des Nations Unies et autres agents humanitaires morts dans l'exercice de leurs fonctions, alors qu'ils tentaient de soulager la souffrance de leurs semblables. L'Organisation des Nations Unies est fière des milliers d'agents humanitaires qui continuent d'apporter une aide aux victimes de catastrophes dans le monde entier, dans des conditions d'insécurité toujours plus grandes.

-----