



Assemblée générale

Distr. générale
10 novembre 2004
Français
Original: anglais

Cinquante-neuvième session
Point 109 de l'ordre du jour
Planification des programmes

Les fonctions administratives du Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Rapport du Secrétaire général*

Résumé

Le présent rapport a été établi à la demande de l'Assemblée générale qui, dans sa résolution 58/270 du 23 décembre 2003, a fait sienne la recommandation du Comité du programme et de la coordination invitant le Secrétaire général à présenter un rapport définissant les fonctions administratives du Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

Outre une description du mandat du Bureau, de l'évolution de ses modalités de financement et de son rôle de coordination, le rapport décrit les avantages qu'un mode de financement sûr et prévisible présente pour ses activités et pour celles de l'Organisation, le référentiel et le descriptif proposés pour les fonctions administratives du Bureau et les fonctions permanentes dont dépend l'exécution de son mandat.

* La publication du présent rapport a été retardée pour des raisons techniques.



I. Introduction

1. À sa quarante-troisième session, le Comité du programme et de la coordination (CPC) a félicité le Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour le rôle vital qu'il avait efficacement joué lors de plusieurs crises humanitaires provoquées par des catastrophes naturelles ou des situations d'urgence complexes¹.

2. Constatant que le Bureau était fortement tributaire des ressources extrabudgétaires, ce qui compromettait l'exercice de fonctions essentielles², le Comité a recommandé à l'Assemblée générale de prier le Secrétaire général de lui soumettre un rapport décrivant les fonctions administratives du Bureau³. L'Assemblée générale a fait siennes les conclusions et recommandations du Comité dans sa résolution 58/270 du 23 décembre 2003.

3. Le Comité a ultérieurement constaté, lors de sa quarante-quatrième session, que l'exécution effective du mandat du Bureau exigeait que des fonctions soient exercées au Siège, notamment celles qui concernaient la coordination de l'aide humanitaire, l'élaboration des politiques en matière d'aide humanitaire, le plaidoyer humanitaire, l'analyse et la diffusion de l'information, l'appui sur le terrain et la gestion des mécanismes interinstitutionnels et interdépartementaux concernés. Il a alors recommandé à l'Assemblée générale de demander au Secrétaire général de lui soumettre, à sa soixantième session, des recommandations sur la façon dont on pouvait assurer l'exercice des fonctions clefs du Bureau au Siège⁴.

4. Répondant aux préoccupations du CPC, le présent rapport décrit : a) le mandat du Bureau, l'évolution de ses modalités de financement et son rôle de coordination; b) les avantages d'un mode de financement sûr et prévisible pour les activités du Bureau et celles de l'Organisation; c) le référentiel et le descriptif proposés pour les fonctions administratives du Bureau et les fonctions permanentes dont dépend l'exécution de son mandat.

II. Rappel

5. Les conflits armés ont changé radicalement de nature après la fin de la guerre froide. Alors qu'auparavant ils opposaient le plus souvent des États, ils prennent aujourd'hui communément la forme de guerres intestines livrées par des milices qui s'en prennent régulièrement aux populations civiles pour les terroriser. On a assisté par ailleurs à une augmentation de la fréquence et de la gravité des catastrophes naturelles dues aux changements climatiques, dont les effets destructeurs pour les populations civiles sont aggravés par la dégradation de l'environnement, l'urbanisation rapide et des modes de développement non viables. Les conséquences humanitaires des crises sont devenues plus aiguës, plus diverses et plus complexes. Cependant, dans le même temps, la fin de la guerre froide a permis à l'Organisation des Nations Unies de jouer un rôle plus actif dans la recherche de solutions aux problèmes résultant des crises.

6. Les 15 dernières années ont été marquées par une augmentation du nombre d'organismes qui interviennent en cas de crise humanitaire. Il n'est pas rare aujourd'hui de voir arriver sur les lieux les organismes des Nations Unies, la Croix-Rouge, les organismes publics de pays donateurs du pays touché, des organisations non gouvernementales et des associations, qui prennent en charge un éventail de tâches de plus en plus large. Le nombre et la diversité de ces acteurs ont obligé

l'ONU à faire un effort particulier pour mieux se préparer à intervenir efficacement lorsqu'une aide humanitaire est nécessaire et coordonner plus étroitement ses stratégies et plans d'action.

7. C'est dans ce contexte que, le 19 décembre 1991, l'Assemblée générale a adopté la résolution 46/182 sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies, par laquelle elle a autorisé le Secrétaire général à nommer le Coordonnateur des secours d'urgence et à créer au Secrétariat le Département des affaires humanitaires en regroupant le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe et divers services s'occupant des situations d'urgence complexes.

8. L'évolution ultérieure du rôle joué par l'ONU en cas de crise humanitaire et des demandes explicites ou implicites adressées au Département ont conduit à modifier à plusieurs reprises la mission et la structure de ce dernier. La transformation la plus importante, qui a eu lieu en 1998 lorsque, dans le cadre du programme de réformes du Secrétaire général, le Département est devenu le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, a consisté à redéfinir sa mission pour l'axer sur trois fonctions essentielles – la coordination des interventions humanitaires, l'élaboration de politiques et la sensibilisation aux questions humanitaires – et à les confier à une nouvelle structure.

9. Compte tenu de ces antécédents et de sa propre expérience, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, décrivant sa mission, a indiqué en 2000 que son but était de mobiliser et de coordonner une aide humanitaire efficace conforme aux principes convenus, en association avec les acteurs nationaux et internationaux, afin d'atténuer les souffrances des populations, de défendre leurs droits, d'encourager la planification de moyens d'action et la prévention et de faciliter l'adoption de solutions viables.

III. Évolution du mode de financement

10. Le Département des affaires humanitaires est né en 1992 du regroupement du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe et de divers bureaux et services s'occupant d'affaires humanitaires, dont la plupart étaient financés en majeure partie par des fonds extrabudgétaires. Le Département a hérité de 61 postes inscrits au budget ordinaire et d'un crédit budgétaire de 10,2 millions de dollars des États-Unis, représentant moins de 8 % de ses prévisions de dépenses pour l'exercice biennal 1992-1993. Autrement dit, le Département s'est trouvé d'emblée fortement tributaire des contributions de donateurs pour financer les activités prévues par son mandat.

11. Consciente de la nécessité d'alléger les contraintes financières imposées au Département, l'Assemblée générale a progressivement augmenté ses crédits budgétaires et son effectif autorisé, qu'elle a portés à 19 millions de dollars et 72 postes, respectivement, pour l'exercice biennal 1994-1995, et à 18,9 millions de dollars et 75 postes pour l'exercice biennal 1996-1997.

12. Lorsqu'en janvier 1998, dans le cadre du programme de réformes du Secrétaire général, le Département est devenu le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le nombre total de postes inscrits au budget ordinaire a été ramené de 75 à 50 pour l'exercice biennal 1998-1999 et le crédit budgétaire de 18,9 à

17,6 millions de dollars. Pour s'acquitter de son mandat pendant cet exercice, le Bureau a dû financer 88 % de ses dépenses au moyen de fonds extrabudgétaires.

13. Au cours des trois derniers exercices biennaux, le Bureau a bénéficié, et il s'en félicite, d'une augmentation modeste de ses crédits budgétaires. Pour l'exercice 2000-2001, l'inscription au budget de quatre postes supplémentaires a porté à 54 l'effectif autorisé, qui a ensuite été porté à 58 pour l'exercice biennal 2002-2003, et à 61 pour l'exercice biennal 2004-2005. Le crédit de 23,2 millions de dollars inscrit au budget ordinaire de l'exercice en cours représente 22 % des dépenses effectuées par le Bureau au Siège et 13 % de ses besoins globaux, compte tenu de ses activités opérationnelles. Il représente 0,7 % du budget total de l'ONU.

14. L'Assemblée générale et le Conseil économique et social ont à plusieurs reprises invité le Secrétaire général à leur soumettre des propositions visant à améliorer le financement du Bureau. Dans ses résolutions 46/182, 47/168 du 22 décembre 1992 et 48/57 du 14 décembre 1993, l'Assemblée l'a prié d'étudier toutes les solutions auxquelles il était possible de recourir, dans la limite des ressources existantes, pour que le Département des affaires humanitaires dispose de suffisamment de personnel qualifié et de moyens administratifs pour accomplir ses tâches. Dans sa résolution 57/153 du 16 décembre 2003, l'Assemblée a souligné que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires devait bénéficier d'un financement suffisant et plus prévisible. Ces prises de position des États Membres contribuent à renforcer le Secrétaire général dans sa conviction qu'il faut augmenter la part des crédits budgétaires dans le financement du Bureau.

15. Constatant de son côté que les États Membres jugeaient nécessaire de revoir le financement des activités du Bureau en fonction de l'ordre général des priorités attribuées au programme de l'Organisation, le CPC a décidé à sa quarante-troisième session, en 2003, de recommander à l'Assemblée générale de demander au Secrétaire général de lui soumettre un rapport décrivant les fonctions administratives du Bureau. Et à sa quarante-quatrième session, en 2004, il a recommandé à l'Assemblée d'inviter le Secrétaire général à lui soumettre, à sa soixantième session, des recommandations sur la façon dont on pouvait assurer l'exercice de fonctions clefs au Siège.

IV. Rôle du Bureau en cas de crise : les avantages de la coordination

16. Comme le prévoit son mandat, le Bureau a principalement pour rôle d'aider le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence à faire en sorte, en cas de crise, qu'une aide humanitaire soit apportée en temps utile, de manière efficace et coordonnée, qu'elle soit adaptée à la situation, et que les activités entreprises ne fassent pas double emploi et soient conformes aux principes d'humanité, d'impartialité et de neutralité approuvés par la communauté internationale. Pour résumer, son but est d'obtenir que la réponse collective aux situations d'urgence humanitaire soit supérieure à la somme des éléments qui la composent.

17. Les organisations humanitaires et les donateurs ont progressivement pris conscience que le manque de coordination avait un coût en termes de temps, de ressources et d'efficacité et constituait un risque pour les populations vulnérables.

Ils ont donc appris à apprécier à leur juste valeur les avantages que présente le rôle joué par le Bureau à cet égard, à savoir :

a) **Planification et préparation cohérentes des moyens à mettre en œuvre.** Le Bureau a pour but d'améliorer l'action humanitaire globale en réunissant les principaux intervenants avant qu'une crise n'éclate, afin qu'ils puissent ensemble élaborer des plans d'urgence, évaluer les besoins, formuler des stratégies et établir des plans d'action, en se répartissant clairement les tâches. Cette démarche permet de définir les grandes orientations, d'éviter lacunes et chevauchements et d'améliorer la prestation de services aux populations dans le besoin;

b) **Concordance entre les ressources et les besoins.** Le Bureau coordonne les évaluations interorganisations qui sont effectuées en période de crise pour déterminer les tendances, quantifier les besoins et suivre les progrès accomplis. Il coordonne aussi la procédure d'appel global destinée à mobiliser les moyens requis. Le fait de déterminer les ressources nécessaires en fonction des besoins garantit que l'aide sera conforme à ceux-ci et que la concurrence entre les organismes qui cherchent à mobiliser des fonds sera réduite au minimum;

c) **Apport plus rapide et plus efficace d'une aide vitale.** Dans le cadre de la préparation aux crises, le Bureau met en place et gère des services et mécanismes de secours d'urgence qui lui permettront de coordonner l'action menée en cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence complexe, en tirant parti des moyens dont disposent les gouvernements et l'ensemble de la communauté humanitaire. Il s'agit notamment du dispositif des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe, du Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage et du Groupe des ressources militaires et de la protection civile. En cas de crise aiguë, le Bureau est capable de déployer au pied levé une équipe de spécialistes de l'action sur le terrain constituée de membres de son personnel ou de celui d'organisations humanitaires, dont la mission est d'aider le Coordonnateur de l'aide humanitaire et l'équipe de pays des Nations Unies sur le terrain. Pour apporter plus rapidement, de manière mieux coordonnée et plus efficace, l'aide dont des vies dépendent, il faut pouvoir mobiliser à tout moment les mécanismes et dispositifs de réserve et les moyens prévus pour l'expansion rapide des capacités de protection. Par ailleurs, le Bureau est en mesure de faciliter l'apport d'une aide aux niveaux national, régional ou international puisqu'il gère le Fonds central autorenewable d'urgence qui lui permet d'assurer un financement intérimaire entre le moment où une crise éclate et celui où les contributions des donateurs arrivent;

d) **Accès à des éléments d'information plus actuels et plus pertinents.** Comme l'information constitue le point de départ de la coordination, il est essentiel de pouvoir la traiter efficacement et rapidement en cas de catastrophe ou de situation d'urgence. Le Bureau contribue à l'efficacité de l'aide en recueillant, analysant et diffusant des données et autres éléments d'information. Au titre de la préparation aux crises, il centralise, analyse et diffuse les renseignements sur les catastrophes naturelles et autres situations d'urgence provenant des systèmes d'alerte avancée. Pendant les crises, il réunit des renseignements qu'il met à la disposition des autorités nationales, des organismes d'aide et des autres parties intéressées en utilisant divers moyens tels que des rapports de situation et des sites Web, notamment ReliefWeb et OCHA-Online, ainsi que des cartes spéciales et des bases de données élaborées dans ses centres d'information humanitaire. Le Bureau a

également créé un service spécialisé dans l'information humanitaire, le Réseau régional intégré d'information, qui couvre actuellement l'Afrique, l'Asie du Centre et le Moyen-Orient;

e) **Renforcement de la sécurité du personnel des organisations humanitaires.** Opérant dans des conditions de plus en plus mouvantes et dangereuses, les organisations humanitaires doivent faire face à des difficultés et des risques nouveaux qui leur compliquent la tâche. Le Bureau travaille en collaboration étroite avec le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité et ces organisations afin de créer un environnement plus sûr qui permette à celles-ci d'apporter aussi longtemps qu'il le faut une aide humanitaire aux populations qui en ont besoin;

f) **Une action davantage adaptée aux besoins et fondée sur les principes convenus.** Le Bureau fait en sorte qu'une aide et une protection humanitaires soient assurées partout où c'est nécessaire. Pour obtenir l'accès aux populations vulnérables et instaurer les conditions nécessaires à leur protection prolongée, il doit fréquemment négocier avec les belligérants. Lorsqu'une crise exige une action très cohérente des organismes des Nations Unies et suppose notamment de coordonner les efforts d'une composante humanitaire et d'une composante militaire, le Bureau veille à ce que l'apport de l'aide humanitaire soit conforme aux principes de neutralité, d'humanité et d'impartialité, ainsi que d'indépendance. Il organise régulièrement des campagnes de sensibilisation pour mieux faire connaître les situations d'urgence oubliées et faire en sorte que l'aide soit apportée à ceux qui en ont besoin et que les groupes les plus vulnérables, comme les personnes déplacées, bénéficient de la protection voulue;

g) **Amélioration de la coordination interorganisations.** Le Bureau utilise deux grands mécanismes pour coordonner l'apport de l'aide humanitaire et l'élaboration des politiques en la matière : le Comité exécutif pour l'aide humanitaire dans le cas de la coordination avec les autres départements du Secrétariat, et le Comité permanent interorganisations dans le cas de la coordination avec les organisations humanitaires, notamment les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies, les organisations non gouvernementales et les organisations internationales telles que la Banque mondiale et le mouvement de la Croix-Rouge. En facilitant cette coordination, le Bureau cherche à s'assurer que les besoins humanitaires sont satisfaits de manière coordonnée et viable, avec l'appui de l'ONU et de la communauté internationale dans son ensemble;

h) **Amélioration de la prise de décisions au niveau intergouvernemental.** Le Bureau est le principal intermédiaire entre la communauté humanitaire, au sens large, et les principaux organes de l'ONU, dont le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social; à ce titre, il s'assure que les organes intergouvernementaux sont bien informés et tiennent compte des préoccupations humanitaires dans leurs décisions;

i) **Cohérence des politiques adoptées.** Le Bureau sait d'expérience que le personnel travaillant sur le terrain a souvent besoin qu'on lui donne des orientations pour résoudre les nombreux problèmes auxquels il doit faire face. Ceux-ci peuvent porter sur les modalités de la coopération avec les militaires, le meilleur moyen de protéger les personnes déplacées ou l'articulation entre les droits de l'homme et l'aide humanitaire. Le Bureau s'emploie, essentiellement par l'intermédiaire du Comité permanent interorganisations, à élaborer des directives dont l'objet est de

promouvoir une approche plus cohérente, fondée sur les principes convenus, de l'aide humanitaire sur le terrain;

j) **Amélioration des compétences et du professionnalisme du personnel.**

Le Bureau propose à tous les organismes des Nations Unies de former les fonctionnaires appelés à participer à des activités humanitaires afin qu'ils acquièrent tous le même savoir-faire pratique et des connaissances de base sur les questions humanitaires. Cette activité est particulièrement importante dans le cas des coordonnateurs de l'aide humanitaire qui, étant les principaux représentants sur le terrain du Coordonnateur des secours d'urgence, doivent avoir les compétences et la formation voulues pour gérer efficacement les situations de crise. La constitution d'un corps de fonctionnaires connaissant bien le droit humanitaire international et ayant une expérience des meilleurs pratiques en matière de coordination de l'aide humanitaire est la garantie que les interventions en cas de crise seront menées de manière prévisible et professionnelle.

V. Avantages attendus d'un mode de financement plus sûr et plus prévisible de la coordination de l'aide humanitaire

18. L'ampleur des situations d'urgence humanitaire ayant fortement augmenté, de même que le nombre d'intervenants, l'ONU est de plus en plus souvent appelée à coordonner et à renforcer l'aide humanitaire. L'augmentation des demandes qui lui sont adressées à cet effet l'a conduite à classer l'aide humanitaire parmi ses activités prioritaires.

19. Consciente de cette situation, l'Assemblée générale a déclaré dans sa résolution 46/182 que l'Organisation des Nations Unies avait un rôle central et unique à jouer dans la direction et la coordination des efforts que faisait la communauté internationale pour aider les pays touchés, soulignant qu'elle devrait veiller à ce que les secours soient acheminés avec rapidité et sans heurt, dans le plein respect des principes régissant l'apport de l'aide humanitaire.

20. Le monde entier s'accorde à reconnaître que l'aide humanitaire est l'un des volets essentiels de l'action de l'ONU. Une enquête sur l'image de celle-ci a montré que dans 13 pays l'aide humanitaire venait au second rang, après le maintien de la paix, des fonctions les mieux connues de l'Organisation⁵.

21. L'Assemblée générale et le Conseil économique et social l'ont réaffirmé à maintes reprises et les organisations humanitaires, les gouvernements et le grand public s'accordent aussi à le reconnaître : l'aide humanitaire est une composante essentielle de l'activité de l'ONU. Si l'on veut que l'apport d'une aide humanitaire coordonnée, efficace et fondée sur les principes convenus continue de figurer parmi ses priorités, le financement des moyens dont le Bureau a besoin en permanence pour s'acquitter de ses fonctions de coordination essentielles doit être assuré de manière sûre et prévisible et ne saurait dépendre de contributions volontaires dont le montant fluctue.

A. Un financement sûr contribuerait à renforcer la coordination de l'aide humanitaire

22. Le Bureau a démontré que l'apport d'une aide humanitaire à la suite d'un conflit ou d'une catastrophe s'améliore lorsque la coordination permet de mettre au point des orientations et une stratégie cohérentes. Par exemple, les efforts de coordination, de planification et de mobilisation de fonds menés par le Bureau au début de 2003 en prévision de la crise en Iraq ont instauré d'emblée un climat de confiance et le sentiment d'une communauté de vues et d'action entre les organisations humanitaires, dont l'intervention, par sa cohérence, a permis à chacune d'utiliser au mieux ses compétences spécifiques. De même, les partenariats que, par l'intermédiaire du dispositif des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe et le Réseau régional intégré d'information, le Bureau a instaurés avec le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les autorités iraniennes après le tremblement de terre survenu à Bam, en 2003, et l'ouverture de centres de coordination dans les Caraïbes pendant les cyclones qui ont frappé cette région en 2004 ont permis, grâce à une judicieuse répartition des tâches, d'apporter plus rapidement une aide plus efficace et d'adresser un message de solidarité éloquent à la communauté internationale.

23. Tout cela n'aurait pas été possible si l'on n'avait pas pu associer les organisations humanitaires à la mise au point de stratégies et de plans de secours, établir de solides partenariats, réseaux et dispositifs internationaux, créer des mécanismes de coordination interdépartementaux et interorganisations, mener des campagnes efficaces de sensibilisation et de mobilisation de fonds, invoquer des principes directeurs largement acceptés et bien compris concernant l'aide humanitaire et accéder sans délai à des renseignements récents et fiables. Pour être toujours en mesure de préparer, de planifier et d'exécuter les activités de coordination indispensables, le Bureau doit pouvoir compter sur un financement sûr et prévisible.

24. À défaut, le Bureau peut difficilement appuyer et gérer efficacement ses initiatives de coordination et s'acquitter de fonctions essentielles qui font partie de son mandat, comme on a pu le constater récemment. Par exemple, faute de crédits pour recruter du personnel, le groupe normalement chargé des évaluations et de l'analyse des enseignements tirés de l'expérience n'a pu s'acquitter de sa fonction pendant plus d'un an, si bien que des interventions humanitaires très importantes n'ont pas donné lieu à des analyses systématiques qui auraient pu conduire à des améliorations. Le manque de prévisibilité des recettes a également compromis la promotion de la protection des civils auprès des États Membres, le Bureau n'ayant pu garder le personnel indispensable à cette activité. Il a été contraint de recourir aux crédits ouverts au titre du personnel temporaire (autre que pour les réunions) – et il continue de le faire – pour ne pas avoir à retarder indûment plusieurs activités prescrites ou à renoncer à les exécuter.

B. Une base de financement sûre et diversifiée permettrait d'assurer une action mieux axée sur les principes

25. Dans le cadre de son rôle de coordination, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires vise à faire en sorte que l'aide humanitaire soit fournie en

prenant en compte les principes humanitaires et qu'elle réponde à des besoins clairement définis et démontrables. Le Bureau atteint cet objectif en renforçant les interventions d'urgence, les systèmes d'alerte rapide et la préparation en cas de catastrophe dans les pays et régions qui sont exposés aux catastrophes naturelles et aux conflits, ainsi qu'en mieux adaptant les ressources aux besoins. Cela est particulièrement important lorsque, par suite de graves crises, les priorités des donateurs s'écartent des fonctions courantes de coordination pour être davantage axées sur les interventions d'urgence, et plutôt que de viser à faire face aux crises humanitaires dans des pays et régions tels que la Guinée, le Népal, la Somalie et la région des Grands Lacs, privilégient les crises à plus forte visibilité internationale et ayant une plus grande importance stratégique.

26. En outre, l'Assemblée générale, dans sa résolution 46/182, a stipulé que l'assistance devrait être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité. La viabilité à long terme de l'aide humanitaire dépend du respect de ces principes et à cet égard, le Bureau a un rôle essentiel à jouer en tant qu'animateur et avocat. La meilleure manière d'appuyer ce rôle d'animateur est d'en assurer le financement au moyen du budget ordinaire, qui consacre l'engagement collectif de veiller au respect des normes internationales acceptées.

C. L'existence d'un mode de financement sûr libérerait du temps et des ressources permettant de poursuivre des objectifs plus stratégiques et techniques

27. Les contributions volontaires sont moins prévisibles que les contributions statutaires sous l'angle des niveaux globaux de financement, de leur calendrier de versement et de leur flexibilité, si bien qu'il est difficile pour le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et pour ceux qui appuient son action de planifier, exécuter et équilibrer entièrement leurs objectifs stratégiques et techniques.

28. Le Bureau est en mesure de recueillir des annonces de contributions extrabudgétaires pour un grand nombre de ses activités de coordination, mais dans la pratique, les fonds sont fréquemment décaissés tardivement ou à intervalles irréguliers, ce qui entraîne des difficultés et retarde la mise en œuvre de programmes d'importance cruciale. Par exemple, les contributions volontaires destinées aux activités de coordination de base en 2003 n'ont été reçues que durant le dernier trimestre de l'année, de sorte qu'il a fallu différer la création au sein du Bureau de postes clefs qui avaient été recommandés par les gestionnaires du changement.

29. Dans bien des cas, les montants et les utilisations des contributions volontaires échappent au contrôle du Secrétariat de l'ONU et de l'Assemblée générale. Les contributions volontaires sont assujetties aux fluctuations financières, aux changements intervenus dans les priorités des donateurs et sont fréquemment affectées à des programmes et activités spécifiques. Un mode de financement sûr permettrait de garantir que les tâches cruciales de coordination soient menées à bien intégralement et de façon cohérente. La prévisibilité du financement permettrait au Bureau de disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour équilibrer ses dépenses entre différentes activités et régions.

30. En outre, le fardeau administratif que représentent pour le Bureau la collecte et la gestion des contributions volontaires ainsi que l'obligation de rendre compte de leur utilisation absorbent de plus en plus de temps de la part des responsables et du personnel, souvent aux dépens des activités techniques du Bureau. Les accords individuels de financement conclus avec les donateurs nécessitent souvent un par un des examens et négociations périodiques et peuvent être assortis de conditions administratives difficiles à respecter qui ne font que s'aggraver avec l'augmentation du nombre et de la fréquence des catastrophes et des conflits et vu la nécessité concomitante de davantage recourir aux services et moyens d'action du Bureau. L'existence d'un mode de financement sûr permettrait au Coordonnateur des secours d'urgence et au personnel et à la direction du Bureau de consacrer moins de temps à la collecte des fonds et aux activités de gestion des donateurs et davantage aux activités qui leur sont dévolues.

31. Enfin, la possibilité de coordonner ses activités efficacement grâce à l'élargissement de la part du financement imputée sur le budget ordinaire aiderait le Bureau à axer ses initiatives de mobilisation des ressources et son utilisation des fonds limités versés par les donateurs sur les situations d'urgence humanitaire plutôt que sur l'exécution des fonctions administratives.

VI. Définition des fonctions administratives du Bureau

32. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires doit disposer à son siège d'une capacité sûre et permanente lui permettant d'affronter les crises qui se produisent aujourd'hui dans le monde, de répondre aux exigences et aux attentes de ses partenaires et parties prenantes et d'atténuer les risques inhérents aux interventions d'urgence. C'est dans cet ordre de préoccupations que le Comité du programme et de la coordination, à sa quarante-troisième session, avait prié le Secrétaire général de définir les fonctions administratives du Bureau. Le cadre servant à définir les fonctions administratives du Bureau – c'est-à-dire celles de ses fonctions permanentes qui revêtent une importance cruciale pour l'accomplissement de son mandat et doivent bénéficier d'un appui sûr et prévisible – est proposé ci-après.

A. Référentiel

33. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a un rôle de coordination, et non de réaction. Les mesures à prendre pour répondre à des crises touchant tel ou tel pays continueront d'être financées au moyen des ressources extrabudgétaires recueillies à l'issue du processus d'appel unique. Il s'agit notamment des besoins des bureaux de terrain eu égard au fait que, depuis la création du Département des affaires humanitaires, les activités de terrain sont financées au moyen de contributions volontaires. Par conséquent, dans le cadre du présent rapport, le référentiel se limite aux fonctions de coordination administrative dont s'acquitte le Bureau au Siège.

34. Les critères appliqués pour élaborer le référentiel ont été les suivants : a) la nécessité pour le Bureau de s'acquitter efficacement de son mandat, tel que celui-ci est défini par les États Membres; et b) le fait que le Bureau doit pouvoir en permanence et simultanément s'acquitter de ses fonctions au Siège, déployer des

agents de coordination qualifiés sur le terrain et assurer un soutien de terrain suffisant.

35. La légitimité du Bureau et la base de ses activités sont énoncées dans deux documents principaux. Son mandat découle de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale dans laquelle l'Assemblée a reconnu la nécessité d'une approche plus cohérente et synthétique de la part des organismes des Nations Unies et a demandé au Secrétaire général de désigner un haut fonctionnaire (le Coordonnateur des secours d'urgence), qui serait secondé par un secrétariat. Par la même résolution, l'Assemblée a pris l'initiative de la création du Comité permanent interorganisations, du processus d'appel unique et du Fonds central autorenewable d'urgence, l'objet étant de renforcer la coordination.

36. Dans sa résolution 52/12 B du 17 décembre 1997, l'Assemblée générale a appuyé la recommandation formulée par le Secrétaire général dans le cadre de son programme de réformes (voir A/51/950, par. 189) et a décidé de désigner le Coordonnateur des secours d'urgence en tant que Coordonnateur de l'assistance humanitaire des Nations Unies. Le Secrétaire général a défini le rôle du Coordonnateur des secours d'urgence comme comportant les trois fonctions ci-après :

a) Élaboration de politiques et coordination, au service du Secrétaire général, de façon à ce que tous les problèmes humanitaires soient pris en compte, même s'ils n'entrent pas dans les mandats des organismes existants; et établissement d'une liaison adéquate avec les entités des Nations Unies chargées du maintien de la paix, des affaires politiques, du développement et des droits de l'homme;

b) Mobilisation des organes politiques, et en particulier du Conseil de sécurité, en faveur de causes humanitaires;

c) Coordination des interventions humanitaires d'urgence, en veillant à ce qu'un mécanisme d'intervention approprié soit mis en place sur le terrain, dans le cadre des consultations du Comité permanent interorganisations (A/51/950, par. 186).

37. En outre, par sa résolution 52/12 B, l'Assemblée a institué au Conseil économique et social un débat consacré aux affaires humanitaires ayant pour objet de définir une orientation en ce qui concerne l'ensemble des questions humanitaires et la coordination.

38. En janvier 1998, le Secrétaire général a créé le Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Au fil des années, l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et le Conseil de sécurité ont précisé le rôle du Bureau. Le Secrétaire général a mis en œuvre les recommandations connexes par le biais de circulaires, de déclarations et de rapports de suivi.

B. Définition des fonctions

39. Par le passé, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires s'est prévalu de l'appui que lui avait donné l'Assemblée générale pour exécuter des activités tant techniques que programmatiques et s'acquitter de tâches qui auraient traditionnellement été considérées comme relevant de fonctions administratives. C'est pourquoi, aux fins du présent rapport, les fonctions administratives du Bureau

sont définies comme étant les fonctions qui incarnent la capacité permanente dont doit faire preuve le Bureau au Siège de répondre efficacement aux besoins et aux attentes définis dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale et dans les décisions adoptées par la suite par les organes intergouvernementaux. Ces fonctions reposent donc sur les critères ci-après :

- a) Elles doivent être expressément prescrites par un organe intergouvernemental, notamment l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et le Conseil de sécurité;
- b) Elles doivent répondre aux priorités définies par le Secrétaire général comme suite aux décisions prises par les organes intergouvernementaux.

C. Fonctions permanentes du Bureau

40. Compte tenu de la définition ci-dessus et à la lumière de plus de 10 années d'expérience, le Bureau a défini ses fonctions permanentes comme étant les suivantes :

Coordination et direction des affaires humanitaires

- a) Direction exercée par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence en sa qualité de conseiller humanitaire principal du Secrétaire général et d'agent de coordination des Nations Unies en ce qui concerne toute une gamme de questions ayant des incidences humanitaires; fourniture d'un appui au coordonnateur des affaires humanitaires et aux équipes de pays des Nations Unies sur le terrain pour la négociation de l'accès à des populations vulnérables; et action de facilitation et de coordination des actions globales d'intervention;
- b) Coordination des interventions d'urgence et de la préparation en cas de catastrophe, y compris la mise en place et le maintien d'une capacité interne accélérée à déployer sur le terrain du personnel expérimenté et qualifié, une réserve d'intervention des mécanismes internationaux de secours d'urgence, ainsi que des instruments et structures de coordination sur place susceptibles d'être mobilisés dès qu'une situation complexe d'urgence se produit ou qu'une catastrophe frappe;
- c) Liaison avec les départements du Secrétariat de l'ONU ainsi qu'avec les partenaires et les parties prenantes à New York et Genève, par l'intermédiaire du Comité permanent interorganisations et du Comité exécutif pour les affaires humanitaires, de façon à veiller, d'une part, à ce que les perspectives humanitaires soient prises en considération dans les programmes de maintien de la paix, d'action politique, de développement et de droits de l'homme et, d'autre part, que l'on réponde aux besoins en aide humanitaire de façon coordonnée;
- d) Planification stratégique et préparation à l'éventualité de catastrophes et coordination des évaluations des besoins interorganisations de manière à définir des objectifs communs et à quantifier les besoins à mesure de l'évolution d'une crise;
- e) Mobilisation et planification conjointes des ressources par le biais de la gestion du processus d'appel unique, y compris le plan d'action humanitaire commun, qui offre une vision et une stratégie communes permettant de déterminer les besoins de financement; administration du Fonds central autorenewable

d'urgence, qui constitue un mécanisme de mobilisation d'urgence de liquidités placé sous l'autorité du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence et qui aide à combler l'écart entre les besoins et les financements disponibles et autres fonds ayant pour vocation de répondre à des catastrophes;

Élaboration des politiques

f) Élaboration de politiques humanitaires visant à appuyer le Secrétaire général, notamment par la définition de cadres politiques thématiques et de directives opérationnelles, en particulier au sujet de questions qui ne relèvent pas expressément du mandat d'un seul organisme mais qui revêtent un intérêt commun, telles que les conditions d'engagement avec des groupes armés et la protection des civils lors d'un conflit armé;

g) Élaboration de politiques communes visant à améliorer la planification des interventions complexes d'urgence et la préparation en cas de catastrophe naturelle, la réduction des effets des catastrophes et les mécanismes visant à y faire face, notamment en cas de catastrophe prolongée telle que les sécheresses;

h) Promotion de stratégies internationales d'aide qui renforcent le respect des principes humanitaires grâce à l'instauration d'une concertation avec les partenaires du Comité permanent interorganisations et du Comité exécutif pour les affaires humanitaires en vue de protéger les civils grâce à l'application de ces principes;

i) Élaboration de mécanismes d'évaluation et de supervision visant à assurer que les meilleures pratiques et les leçons tirées de l'expérience soient mises à profit lors des opérations humanitaires futures;

Mobilisation humanitaire

j) Mobilisation touchant les questions humanitaires au nom des groupes de population vulnérables en donnant davantage de visibilité aux situations d'urgence négligées et en renforçant la sensibilisation aux écarts entre besoins et ressources par l'organisation de campagnes, de visites sur place et d'exposés aux représentants permanents des médias ainsi qu'aux groupes régionaux et aux groupes de donateurs, et en mobilisant des ressources visant à répondre à ces besoins;

k) Promotion des principes humanitaires d'humanité, de neutralité et d'impartialité grâce à l'action d'animation exercée par le Coordonnateur des secours d'urgence et en définissant l'orientation de stratégies particulières d'assistance en coopération avec les États Membres;

l) Établissement de rapports et coordination des rapports présentés à l'Assemblée générale et à ses organes subsidiaires concernant les affaires humanitaires;

m) Exposés au Conseil de sécurité sur les crises humanitaires qui ont des incidences sur la sécurité;

Analyse, gestion et diffusion de l'information

n) Fourniture d'un appui en vue de la préparation en cas de catastrophe et de la coordination des actions menées grâce à la mise en commun, à l'analyse et à la

diffusion systématiques des informations d'alerte rapide concernant les catastrophes naturelles et autres situations d'urgence;

o) Fourniture d'un appui au processus de décision grâce à la synthèse, la gestion et la diffusion des informations humanitaires à tous les niveaux et durant toutes les phases d'une crise, dont la coordination en temps voulu des rapports de situation et la diffusion à vaste échelle de tels rapports et d'autres données et informations par le biais de services électroniques tels que ReliefWeb, OCHA-Online et le Réseau intégré régional d'information;

p) Fourniture d'un appui aux activités de mobilisation et d'information grâce à la mise à disposition d'informations ponctuelles et exactes;

q) Suivi financier des flux d'aide d'urgence au nom de la communauté internationale de manière à identifier les déficits de ressources;

Appui à la coordination sur le terrain

r) Fourniture d'un appui en matière d'élaboration des politiques, de mobilisation et de prise de décisions au Coordonnateur de l'aide humanitaire et aux équipes de pays des Nations Unies;

s) Fourniture d'une orientation technique aux bureaux de terrain en leur donnant des conseils sur les questions touchant les opérations sur le terrain, y compris l'intégration de perspectives soucieuses d'égalité entre les sexes dans les activités d'assistance, le maintien de la paix et la sécurité du personnel, ainsi que sur l'utilisation d'escortes armées et de biens militaires dans les opérations humanitaires;

t) Fourniture d'un appui sous forme de technologies de l'information et de la communication grâce à l'élaboration et à la tenue de systèmes et d'instruments visant à faciliter la planification et la coordination des mesures prises, telles que le fichier central d'experts, les fournitures pour les secours d'urgence et les biens utilisés pour la défense civile, ainsi que les cartes et bases de données qui permettent de bien cerner les pénuries et les doubles emplois;

u) Fourniture d'un appui administratif, en ressources humaines, logistique et financier aux activités de coordination sur le terrain;

Gestion des mécanismes interorganisations et interdépartementaux

v) Fourniture d'une direction et d'un appui au Comité permanent interorganisations et au Comité exécutif pour les affaires humanitaires ainsi qu'aux groupes de travail qui leur sont associés en vue de faciliter le processus de décision interorganisations concernant les mesures à prendre pour faire face à des situations d'urgence complexes et à des catastrophes.

VII. Conclusions et recommandations

41. L'action humanitaire est un élément crucial des activités des organismes des Nations Unies, et la coordination de l'aide humanitaire est devenue une clef de voûte du succès de ces activités. Depuis sa création en 1998, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a évolué afin de faire face aux crises de plus en plus nombreuses et complexes en assurant une direction d'ensemble, par

l'entremise du Coordonnateur des secours d'urgence, pour ce qui est des questions humanitaires; en coordonnant les actions humanitaires en coopération avec ses partenaires du système des Nations Unies; en élaborant des politiques sur les questions d'intérêt commun et en exerçant au nom du système un rôle de mobilisation en faveur de ceux qui sont dans le besoin; en mettant en place et en exploitant divers mécanismes, services et instruments de coordination visant à faire en sorte que les actions menées soient flexibles, dynamiques et cohérentes; et en recueillant et diffusant des informations ponctuelles et exactes permettant de réagir en meilleure connaissance de cause. De ce fait, les organismes et donateurs humanitaires ont pu apprécier à leur juste valeur les instruments, méthodes et objectifs communs inhérents à la coordination.

42. Toutefois, pour être efficace, la coordination nécessite que l'on dispose d'un personnel qualifié ainsi que de ressources matérielles sûres et prévisibles. Les États Membres, le Comité du programme et de la coordination et l'Assemblée générale ont donc reconnu que le Bureau devait bénéficier d'un financement plus sûr et prévisible.

43. Le présent rapport définit brièvement un cadre sur lequel pourra s'appuyer l'Assemblée générale pour attribuer la place voulue à la coordination de l'aide humanitaire lors de la planification et de la programmation stratégiques des activités des organismes des Nations Unies dans leur ensemble, ainsi que dans le processus d'établissement du budget-programme.

Notes

¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Supplément n° 16 (A/58/16)*, par. 403.

² *Ibid.*, par. 407.

³ *Ibid.*, par. 409.

⁴ *Ibid.*, *cinquante-neuvième session, Supplément n° 16 (A/59/16)*, par. 328.

⁵ Zogby International, *Opinions of the United Nations, 1999* (New York, 1999), p. 3.