



# Assemblée générale

Distr. générale  
26 février 2013  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-huitième session

Points 48 et 142 de la liste préliminaire\*

### Assistance à la lutte antimines

#### Corps commun d'inspection

## Évaluation de la portée, des modalités, de l'efficacité et de la conduite des travaux de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de la lutte antimines

### Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Évaluation de la portée, des modalités, de l'efficacité et de la conduite des travaux de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de la lutte antimines ».

---

\* A/68/50.





**Évaluation de la portée, des modalités, de l'efficacité  
et de la conduite des travaux de l'ONU  
dans le domaine de la lutte antimines**

*Rapport établi par*

*Enrique Roman-Morey  
M. Mounir Zahran*

Corps commun d'inspection

**Genève 2011**

## Résumé analytique

### Évaluation de la portée, des modalités, de l'efficacité et de la conduite des travaux de l'ONU dans le domaine de la lutte antimines

JIU/REP/2011/11

#### Historique

Dans le cadre de son programme de travail de 2010, le Corps commun d'inspection (CCI) a mené une étude sur l'évaluation de la portée, des modalités, de l'efficacité et de la conduite des travaux de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de la lutte antimines, pour donner suite à la demande faite par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/84 du 10 décembre 2009. L'examen a pour objet d'offrir aux États Membres une vision indépendante des activités de l'ONU dans le domaine en question. L'on s'attend à ce que l'examen serve aussi à mettre au point la nouvelle Stratégie des Nations Unies pour la lutte contre les mines, 2011-2015.

La lutte antimines revêt plusieurs dimensions, qui doivent toutes être prises en considération, si l'on tient à résoudre toute la série de problèmes que pose la prolifération des mines. Les activités de lutte antimines reposent sur les cinq «piliers» suivants: a) les campagnes contre les mines; b) la sensibilisation aux dangers des mines; c) le déminage humanitaire, souvent appelé «clearance» en anglais; d) l'assistance aux victimes; enfin, e) la destruction des stocks. Il est important de noter que le large éventail d'activités diverses regroupées sous le concept de lutte antimines rend pratiquement impossible pour une seule organisation d'agir avec succès dans tous ces domaines.

La lutte antimines a évolué et le centre d'intérêt en a été changé: l'accent, auparavant mis sur la réduction du nombre de victimes, est à présent mis sur les répercussions socioéconomiques sur les communautés touchées. Même s'il a fallu des années de débats avant que la lutte antimines soit incorporée dans les plans de développement, aujourd'hui, il est largement admis qu'elle devrait faire partie intégrante des plans de développement d'un pays et la relation entre lutte antimines et développement socioéconomique est clairement reconnue. Dès lors, la lutte antimines constitue aussi un moyen de réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

#### Principales constatations et conclusions

##### Coordination des activités de l'ONU dans le domaine de la lutte antimines

Le Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines est le principal mécanisme d'appui à la coordination interinstitutions des activités dans le domaine de la lutte antimines au sein du système des Nations Unies. Il se compose de 14 départements, organismes, programmes et fonds des Nations Unies qui participent à l'exécution de programmes de lutte antimines dans plus de 30 pays et dans trois territoires.

- Il existe le besoin d'une coordination plus poussée. Les résultats de l'examen indiquent que la répartition générale des rôles et responsabilités au sein du Groupe interinstitutions de coordination est dans une large mesure satisfaisante. Cependant, s'il existe bien une politique commune de l'ONU, il n'en reste pas

moins que la définition très générale des rôles et responsabilités de chacun des membres du Groupe permet différentes interprétations quant au moment précis où finit le mandat de l'organisme concerné et où commence un nouveau mandat pour lui. À l'origine, il semble y avoir eu persistance d'une certaine concurrence entre organismes et le Service de la lutte antimines des Nations Unies se bat pour asseoir son rôle de chef de file au sein de la famille des Nations Unies. Le Service de la lutte antimines est officiellement accepté en tant qu'élément central de la lutte antimines, mais, en termes de pertinence opérationnelle, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) (en tant que partenaire opérationnel) exercent aujourd'hui une influence considérable. La coopération se fait en partie par l'intermédiaire de divers groupes de coordination et de liaison qui ont été mis sur pied. Toutefois, l'efficacité et l'efficience dans la coopération et la coordination tant dans les villes sièges que dans les lieux d'affectation hors siège varient d'un cas à l'autre et dépendent dans une très large mesure du pays et de la personnalité des responsables concernés. **La diversité des activités liées à la lutte antimines et des acteurs qui mènent cette lutte impose, en général, une coordination et une adhésion totale aux principes du partenariat.**

#### **La politique et la stratégie**

Le principal cadre des interventions de l'ONU en matière de lutte antimines est défini dans le document intitulé «Action antimines et coordination efficace: La politique des Nations Unies» (la Politique), et dans la Stratégie interinstitutions antimines des Nations Unies pour 2006-2010 (la Stratégie). Les programmes de lutte de l'ONU sont mis en œuvre soit dans le cadre d'une opération de maintien de la paix, soit dans un contexte humanitaire, soit dans le cadre d'un programme de développement. La plupart des programmes de lutte antimines sont mis en œuvre sous les auspices du Service de la lutte antimines des Nations Unies, lorsqu'il s'agit de situations d'urgence humanitaire et d'opérations de maintien de la paix, ou du PNUD, dans le cas de programmes à long terme de renforcement des capacités, souvent exécutés avec l'appui du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets.

- **La Politique** renvoie aux compétences de base et définit le rôle, les responsabilités et les activités des entités des Nations Unies engagées dans la lutte antimines. Toutefois, dans certains cas, les activités réellement entreprises par les entités ne correspondent pas exactement aux compétences et activités reflétées dans la Politique. Cette question revêt une pertinence particulière dans le cas du Bureau des Nations Unies pour les affaires de désarmement.
- Le système des Nations Unies a essayé d'optimiser l'utilisation de ses ressources et d'exploiter au mieux les forces et avantages comparatifs des entités qui le composent. Par exemple, si l'UNICEF est l'entité chef de file pour ce qui est de la sensibilisation au danger des mines, le rôle du PNUD porte, lui, essentiellement sur le développement économique et le renforcement des capacités. Toutefois, **il existe entre la lutte antimines et les systèmes nationaux de santé un fossé qui n'est pas pris en compte de façon adéquate par le système des Nations Unies. Il existe le besoin d'une entité chef de file au sein du système des Nations Unies pour l'assistance aux victimes.**

- **La coordination de la lutte antimines** est menée parallèlement à la gestion et/ou mise en œuvre du projet, et les décisions concernant la mise en œuvre, lorsqu'elles sont exécutées ou gérées par une entité des Nations Unies, devraient être déterminées par les compétences réelles sur le terrain. **Les Inspecteurs estiment que le Service de la lutte antimines des Nations Unies constitue l'élément central et la principale entité de coordination, tout en reconnaissant le rôle opérationnel qui est le sien dans des contextes spécifiques, tels que les interventions d'urgence, les opérations de maintien de la paix et l'appui aux missions politiques spéciales.**
- **La Stratégie** pour 2006-2010 met l'accent sur les quatre objectifs stratégiques suivants:
  - 1) Réduction d'au moins 50 % du nombre de décès et de blessés;
  - 2) Atténuer l'effet des mines sur l'activité économique des populations et accroître la liberté de circulation dans au moins 80 % des populations les plus sévèrement touchées;
  - 3) Intégration de la lutte antimines dans les plans et budgets nationaux de développement et de reconstruction dans au moins 15 pays;
  - 4) Faciliter le développement d'institutions nationales responsables de la gestion de la menace que présentent les mines antipersonnel/restes explosifs de guerre, tout en préparant la mise en place de moyens d'intervention résiduels dans au moins 15 pays.
- Les parties prenantes à la lutte antimines reconnaissent que des progrès ont été faits vers la réalisation de chacun des objectifs stratégiques. Il reste toutefois à relever le défi de pouvoir mesurer de façon systématique ce progrès, les objectifs stratégiques étant difficiles à mesurer et ne répondant pas aux critères SMART (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps). En outre, il n'existe pas de banque de données fiable permettant de quantifier le progrès accompli. Le progrès est inégal, selon les cas: si certains pays ont considérablement progressé, d'autres ont connu des tendances négatives dans l'évolution de certains des objectifs.
- **Une nouvelle stratégie de l'ONU pour la période 2011-2015** est en cours d'élaboration. On espère qu'elle permettra à l'ONU de clarifier davantage les rôles, les responsabilités et la division du travail entre ses entités, en fixant en particulier les objectifs individuels assignés à chaque entité intéressée. Le présent examen comprend certains éléments à prendre en considération dans la conception et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie.

#### **Financement de la lutte antimines**

La lutte antimines a bénéficié entre 1996 et 2009 d'un financement substantiel, caractérisé par une croissance constante des contributions annuelles. Toutefois, une tendance récente au cours des deux à trois dernières années laisse apparaître une diminution des crédits alloués au financement spécifique de la lutte antimines. De nombreux mécanismes par lesquels passent les fonds destinés à la lutte antimines existent au sein du système des Nations Unies; chacun des principaux acteurs, à savoir le Service de la lutte antimines, le PNUD et l'UNICEF, a créé ou gère des fonds spécifiques. Le Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage constitue un instrument majeur de canalisation du financement de la lutte antimines,

le Fonds ayant reçu un montant de 680 millions de dollars des États-Unis depuis 1998. Les termes de référence du Fonds, tels qu'adoptés en 1994, ne reflètent plus la réalité du terrain et n'ont pas encore pris en considération les changements institutionnels ou les efforts de réforme de l'ONU dans ce domaine. La gestion du Fonds suscite un mécontentement; les principaux bénéficiaires et parties prenantes critiquent sa capacité de réaction, son degré de transparence et les frais généraux y afférents.

- Les retards dans les décaissements du Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage ont été à plus d'une reprise cités comme motifs de préoccupations pour les partenaires opérationnels, les organisations non gouvernementales (ONG), les donateurs et les pays touchés par les mines. Le Service de la lutte antimines des Nations Unies prend ces préoccupations au sérieux et est en train d'explorer les voies et moyens d'assurer le transfert de façon efficace et sans délai des fonds aux parties bénéficiaires.
- Un sentiment largement répandu est qu'il existe un conflit d'intérêts quant au rôle double et incompatible que joue le Service de la lutte antimines, sachant que, d'une part, celui-ci est administrateur du Fonds et que, d'autre part, il en est un bénéficiaire direct. L'administration du Fonds devrait être confiée à une entité indépendante, non impliquée dans la gestion de projet et/ou la mise en œuvre d'activités financées directement à partir du Fonds, et un **mécanisme de gouvernance, ouvert à toutes les parties prenantes compétentes, devrait être mis en place.**
- Les frais d'administration du Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage devraient être revus afin de renforcer tant la transparence que l'efficacité.

## **Recommandations**

### **Recommandation 1**

**Le Secrétaire général, en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), devrait, en consultation avec les chefs de secrétariat des organismes compétents du système des Nations Unies, nommer un coordonnateur de l'assistance aux victimes au sein du système. Cette entité devrait mettre en particulier l'accent sur l'intégration de l'assistance aux victimes dans les systèmes nationaux de santé, lorsque cela est faisable, tout en ne perdant pas de vue sa mission générale, le renforcement des capacités et le cadre normatif international relatif aux droits des personnes handicapées et au rôle du Groupe d'appui interorganisations sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées.**

### **Recommandation 2**

**Dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle stratégie, le Secrétaire général devrait créer une base mondiale de données fiables tout en s'appuyant sur les efforts en cours, ce qui devrait faciliter le suivi systématique des progrès réalisés et l'évaluation finale des résultats effectivement obtenus dans la poursuite des objectifs stratégiques.**

**Recommandation 3**

Le Secrétaire général, en sa qualité de Président du CCS devrait, en consultation avec les chefs de secrétariat des organismes compétents du système des Nations Unies engagés dans la lutte antimines, instituer un processus transparent et ouvert à tous visant à clarifier les termes de référence du Service de la lutte antimines des Nations Unies ainsi que les tâches et mandats des autres acteurs, dans le but de faire du Service, en sus du rôle que joue celui-ci en tant qu'élément central de la lutte antimines de l'ONU, la principale entité chargée de la politique et de la coordination en matière de lutte antimines, tout en reconnaissant le rôle opérationnel dévolu au Service dans des contextes spécifiques, tels que les interventions d'urgence, les opérations de maintien de la paix et l'appui aux missions politiques spéciales.

**Recommandation 4**

Le Service de la lutte antimines des Nations Unies devrait, en tant qu'élément central de la lutte antimines, mettre au point un matériel didactique adéquat pour renforcer les capacités du personnel, en particulier en vue d'une initiation commune des nouveaux fonctionnaires de tous les fonds, programmes et/ou institutions spécialisées des Nations Unies engagés dans les activités liées à la lutte antimines, en accordant une attention particulière au rôle important que jouent des entités n'appartenant pas à l'ONU.

**Recommandation 5**

Le Service de la lutte antimines des Nations Unies devrait, en consultation avec le Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines, élaborer une stratégie d'évaluation devant servir pour tous les types d'évaluation, interne ou externe, notamment les critères d'une évaluation systématique de la stratégie ainsi que des activités sur le terrain, le cas échéant.

**Recommandation 6**

Le Secrétaire général devrait réviser les termes de référence du Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage, en tenant compte des efforts récents de réforme des fonds d'affectation spéciale de l'ONU, des changements institutionnels pertinents et des enseignements tirés de l'expérience des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, afin d'assurer une gouvernance plus ouverte à tous, plus transparente et plus indépendante du Fonds ainsi qu'une gestion de celui-ci plus efficiente et plus efficace.

**Recommandation 7**

L'Assemblée générale devrait inviter le Secrétaire général à lui présenter à sa soixante-huitième session un rapport sur la mise en œuvre des recommandations que contient le présent document.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé analytique .....		ii
Abréviations .....		ix
I. Introduction .....	1–9	1
Portée, objectifs et méthode .....	1–9	1
II. Lutte antimines: perspective mondiale et répercussions du problème .....	10–45	3
A. Historique .....	10–13	3
B. Mines antipersonnel et lutte antimines .....	14–26	4
C. Assistance aux victimes .....	27–39	8
D. Financement de la lutte antimines au niveau mondial .....	40–45	11
III. La lutte antimines des Nations Unies .....	46–86	14
A. Les acteurs de la lutte antimines des Nations Unies .....	49–59	14
B. La politique du système des Nations Unies .....	60–66	18
C. La Stratégie des Nations Unies .....	67–82	20
D. Élaboration d'une nouvelle stratégie .....	83–86	25
IV. Coordination .....	87–140	26
A. Coordination au sein des Nations Unies et l'approche par groupes .....	87–104	26
B. Coordination avec les donateurs .....	105–113	32
C. Coordination avec d'autres acteurs .....	114–120	36
D. Le développement des capacités nationales et la transition vers l'appropriation nationale .....	121–135	38
E. Suivi et évaluation de la lutte antimines .....	136–140	43
V. Financement de la lutte antimines par les Nations Unies .....	141–175	45
A. Les mécanismes de financement de la lutte antimines des Nations Unies ...	141–143	45
B. La gestion du Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage ..	144–150	46
C. Décaissement rapide des ressources du Fonds d'affectation spéciale .....	151–158	50
D. L'utilisation des ressources non affectées .....	159–163	52
E. Dépenses d'appui aux programmes .....	164–167	53
F. Vers un renforcement du mécanisme de financement de l'assistance à la lutte antimines: révision du mandat du Fonds d'affectation spéciale ...	168–175	54
<b>Annexes</b>		
I. Soudan : Étude de cas sur la coopération sur le terrain en matière de lutte antimines .....		58
II. Ressources actuelles et programmes de lutte antimines du Service de la lutte antimines de l'ONU, du PNUD et de l'UNICEF .....		63

III. Enquête . . . . .	64
IV. Liste des entités avec lesquelles les Inspecteurs ont eu des entretiens . . . . .	65
V. Carte mondiale des missions entreprises pour l'évaluation . . . . .	67
VI. Aperçu des mesures à prendre par les organisations participantes pour appliquer les recommandations du CCI – JIU/REP2011/1 . . . . .	68
<b>Figures</b>	
1. Contributions thématiques des 25 principaux donateurs en 2009 . . . . .	10
2. Financement national et international de la lutte antimines, 1996 à 2009 . . . . .	13
3. Nombre total de victimes (2000-2009) . . . . .	21
4. Nombre de victimes dans les pays les plus touchés (2003-2009) . . . . .	22
5. Part de chaque région dans le nombre total de projets et dans le déficit de financement, 2011 . . . . .	34
6. Contributions au Fonds d'affectation spéciale, 1998/99-2010/11 . . . . .	47
7. Principaux donateurs au Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage, 2009-2010 . . . . .	47
8. Bénéficiaires des contributions au Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage en 2010 . . . . .	48
9. Bénéficiaires des contributions au Fonds d'affectation spéciale, 2011 . . . . .	49

## Abréviations

BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies pour la coordination
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DAH	Département des affaires humanitaires
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
NILAM	Normes internationales de la lutte antimines
OCHA	Bureau de coordination pour les affaires humanitaires
OIT	Organisation internationale du Travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SMART	spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNODA	Bureau des Nations Unies pour les affaires de désarmement
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets



## I. Introduction

### Portée, objectifs et méthode

1. Dans le cadre de son programme de travail de 2010, le Corps commun d'inspection (CCI) a mené une étude sur l'évaluation de la portée, des modalités, de l'efficacité et de la conduite des travaux de l'ONU dans le domaine de la lutte antimines. Dans sa résolution 64/84 du 10 décembre 2009, l'Assemblée générale a souligné l'importance de la coopération et de la coordination dans le domaine de la lutte antimines, et la responsabilité incombant au premier chef aux autorités nationales ainsi que le rôle joué par l'ONU et d'autres organisations compétentes à l'appui de ces activités. Elle a par ailleurs souligné «la nécessité de procéder à une évaluation indépendante complète de la portée, des modalités, de l'efficacité et de la conduite des travaux de l'Organisation dans le domaine de la lutte antimines».

2. Pour donner suite à la demande de l'Assemblée générale tendant à une évaluation indépendante, le Service de la lutte antimines des Nations Unies, en tant qu'élément central de l'ONU dans le domaine de la lutte antimines, a, en consultation avec le Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines, demandé au CCI de procéder à l'évaluation, sachant que le mandat de celui-ci couvre toutes les entités des Nations Unies engagées dans la lutte antimines en tant que membres du Groupe interinstitutions de coordination<sup>1</sup>. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas ici d'un examen du Service de la lutte antimines, mais celui des activités du système des Nations Unies dans le domaine de la lutte antimines.

3. L'objet de la présente évaluation est d'offrir aux États Membres une vision indépendante des activités de l'ONU dans le domaine de la lutte antimines et de contribuer à la mise au point d'une nouvelle Stratégie interinstitutions des Nations Unies pour la lutte contre les mines, 2011-2015. Lors de l'évaluation, les Inspecteurs se sont penchés sur la conduite, l'efficience, l'efficacité et la cohérence des travaux de l'ONU dans le domaine de la lutte antimines, tels qu'exposés dans la Stratégie interinstitutions des Nations Unies pour la période 2006-2010 (la Stratégie); ils ont recensé les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'évaluation, et ont fait des recommandations visant au renforcement des activités et de la coordination entre les acteurs de l'ONU dans le domaine de la lutte antimines.

**4. Il convient de noter que, depuis le début de l'engagement de l'ONU dans le domaine de la lutte antimines, aucune évaluation complète de la contribution de l'Organisation à la lutte antimines n'a été faite.** La demande de l'Assemblée générale impose qu'un large éventail de questions soient prises en compte dans

---

<sup>1</sup> Département des opérations de maintien de la paix, Service de la lutte antimines, Bureau des Nations Unies pour les affaires de désarmement (UNODA), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), Bureau de la Conseillère spéciale pour la parité des sexes et la promotion de la femme, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), Programme alimentaire mondial (PAM), Organisation mondiale de la santé (OMS), Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR) et Banque mondiale, qui a un statut d'observateur. En 2011, le Bureau de la Conseillère spéciale pour la parité des sexes et la promotion de la femme a été intégré à la nouvelle Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes.

l'examen. Pour procéder à une évaluation «de la portée, des modalités, de l'efficacité et de la conduite des travaux de l'Organisation dans le domaine de la lutte antimines», la manière de procéder suivante a été suivie: a) la portée des activités de l'ONU dans le domaine de la lutte antimines est déterminée par la Stratégie et le document intitulé «Action antimines et coordination efficace: La politique des Nations Unies» (la Politique), qui définissent le cadre des interventions de l'Organisation, et sont examinés au chapitre II; b) les modalités des activités de l'ONU dans le domaine de la lutte antimines sont analysées dans le chapitre II, où les principaux acteurs sont présentés, et dans le chapitre III portant sur la coordination des divers acteurs; c) l'efficacité des activités de l'Organisation dans le domaine de la lutte antimines est évaluée au niveau mondial, à travers un examen, notamment, des progrès réalisés dans la poursuite des objectifs stratégiques qui figurent dans la Stratégie; enfin, l'évaluation de la conduite des travaux est exposée dans les différents chapitres du rapport. La conduite des travaux est un concept difficile à évaluer, sachant qu'il dépend largement de contextes locaux spécifiques. Toutefois, il est fait référence à des exemples spécifiques de pays, lorsque ceux-ci ont été jugés pertinents à l'échelle mondiale.

5. Conformément aux normes, directives et procédures internes du CCI, le présent rapport a été établi à partir d'une analyse approfondie des documents pertinents, d'une étude préliminaire détaillée, d'une analyse du portefeuille, d'entretiens et de missions sur le terrain ainsi que d'une enquête en ligne qui a été menée auprès de plus de 200 personnes concernées. Avant de choisir les missions particulières à effectuer sur le terrain, les Inspecteurs ont procédé à des consultations avec un grand nombre d'acteurs de l'ONU et d'acteurs n'appartenant pas à l'Organisation, afin de déterminer les lieux les plus pertinents et les entités les plus compétentes pour les inclure dans l'examen. À cet égard, ils ont jugé important de retenir un échantillon équilibré sur le plan géographique de pays touchés par les mines, et les missions ont été effectuées dans des lieux situés en Europe, dans les Amériques, en Asie et en Afrique (voir annexe V).

6. Les Inspecteurs ont mené des missions de janvier à juin 2011 au Siège de l'ONU et dans des pays donateurs choisis, et des missions sur le terrain dans des pays touchés par les mines où l'ONU assume un rôle soit de gestion soit d'appui dans la lutte antimines, à savoir l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Cambodge, la Colombie, le Nicaragua, la République démocratique populaire lao et le Soudan du Sud. Les auteurs du rapport avaient l'intention de se rendre aussi en Afghanistan et au Népal; toutefois, les contraintes budgétaires, les problèmes de sécurité et une grève générale au Népal, alors que la date de la mission avait été fixée, a empêché l'équipe d'entreprendre ces missions sur le terrain. Les missions sur le terrain ont été notamment l'occasion d'entretiens et de réunions avec les principaux groupes de parties prenantes, tels que les gouvernements des pays touchés par les mines antipersonnel et autres types de restes explosifs de guerre, les entités des Nations Unies engagées dans la lutte antimines, les pays donateurs et la société civile. Compte tenu de la nature hautement spécialisée de la lutte antimines, un expert consultant a été chargé de tâches spécifiques en appui à l'examen; l'étude de cas portant le Soudan du Sud, jointe en annexe I et disponible sur le site Internet du CCI, constitue son rapport sur la mission qu'il a effectuée avec l'équipe du CCI. Conformément aux procédures internes du CCI, il a été demandé aux organisations participantes de formuler leurs observations sur le projet de rapport, lesquelles ont été prises en compte pour mettre au point la version finale du présent rapport. Du

fait que le coordonnateur initial de l'examen avait quitté le CCI avant l'établissement de la version finale du rapport, un autre Inspecteur en a assumé la responsabilité.

7. Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du statut du CCI, le présent rapport a été « finalement mis au point après consultation entre les Inspecteurs de façon que les recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun ».

8. Pour faciliter la lecture du rapport, la mise en œuvre des recommandations qu'il contient et le suivi de celles-ci, l'annexe VI contient un tableau indiquant si le rapport a été soumis aux organisations concernées pour suite à donner ou pour information. Ce tableau recense les recommandations pertinentes pour chaque organisation, en précisant si elles appellent une décision de l'organe délibérant ou directeur de l'organisation, ou si elles peuvent être mises en œuvre par le chef de secrétariat de celle-ci.

9. Les Inspecteurs tiennent à remercier de leur précieux concours tous ceux qui leur ont apporté une aide dans l'établissement du présent rapport, en particulier les personnes qui ont participé aux entretiens et qui les ont aimablement fait bénéficier de leur expérience et de leurs compétences.

## **II. Lutte antimines: perspective mondiale et répercussions du problème**

### **A. Historique**

10. Les premières mesures de la communauté internationale pour réglementer l'emploi et le transfert des mines antipersonnel ont été prises dans le cadre du Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II) à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination. Tel que modifié en 1996, le Protocole interdit l'emploi de mines antipersonnel mises en place à distance sans mécanismes efficaces d'autodestruction ou d'autodésactivation. À la fin du conflit armé, les États parties au Protocole II modifié ont l'obligation d'enlever toutes les mines posées. Le Protocole est entré en vigueur en décembre 1998.

11. Néanmoins, le Protocole II modifié ne prévoit pas – pas plus que la Conférence sur le désarmement n'a convenu – d'interdire de façon générale et totale les mines antipersonnel. La société civile internationale et un petit groupe de pays qui partageaient la même optique, inquiets des conséquences humanitaires de l'emploi des mines antipersonnel, ont décidé d'intensifier les efforts tendant à une interdiction totale de cette arme d'emploi aveugle. En conséquence, les négociations qui ont précédé la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, connue aussi sous le nom de « Traité d'interdiction des mines antipersonnel », ont essentiellement été inspirées par des préoccupations humanitaires plutôt que par des considérations militaires et de désarmement. La Convention a été négociée dans le

cadre d'un processus autonome, hors des enceintes multilatérales traditionnelles s'occupant du désarmement.

12. En octobre 1996, une première conférence s'est tenue à Ottawa, avec le soutien notamment de 50 gouvernements, de l'ONU, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres. À la même occasion, la décision a été prise qu'un traité sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction devait être ouvert à la signature. À la Conférence d'Oslo de 1997, les négociations officielles portant sur le traité ont été menées à bien et la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction a été adoptée officiellement le 18 septembre 1997. La Convention est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1999. Le Secrétaire général agit en qualité de dépositaire. En septembre 2011, on comptait 156 ratifications de la Convention ou d'adhésions à celle-ci.

13. Les organisations de la société civile ont joué un rôle très important tout au long du processus, et la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres a incontestablement joué en tant qu'acteur un rôle de premier plan. Elle a reçu le prix Nobel de la paix en 1997 pour sa campagne contre les mines visant à faire de la question des mines antipersonnel une des principales préoccupations de la communauté internationale. L'interaction entre les gouvernements, les organisations internationales et la société civile s'est caractérisée par une coopération ouverte au point que les négociations ayant abouti à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, connues aussi sous le nom de «processus d'Ottawa», sont citées comme un «nouveau modèle de diplomatie»<sup>2</sup>.

## B. Mines antipersonnel et lutte antimines

14. Depuis la fin des années 1980, le terme «mine» et l'expression «mine antipersonnel», sont employés pour viser en premier lieu les mines antipersonnel, le système d'arme dont l'emploi est interdit par la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction; cependant, de tels systèmes ne constituent qu'un des types de l'éventail de plus en plus varié d'armes sur lesquels la lutte antimines se concentre. On assiste à un développement progressif de la terminologie: «munitions non explosées», «restes explosifs de guerre», «munitions explosives abandonnées», «engins explosifs», «armes à sous-munitions» (et «sous-munitions») et «engin explosif improvisé». La distinction entre les mines antipersonnel et les autres types d'explosifs est toutefois inopérante habituellement lors du travail quotidien sur le terrain<sup>3</sup>. Même si ces explosifs présentent des types différents de menace, les problèmes qu'ils posent et leurs répercussions sur les activités socioéconomiques

<sup>2</sup> Rosy Cave, «Disarmament as humanitarian action? Comparing negotiations on anti-personnel mines and explosive remnants of war», in *Disarmament as Humanitarian Action. From Perspective to Practice*, Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, John Borrie et Vanessa Martin Randin, éditeurs. (Publication des Nations Unies, numéro de vente: G.V.E.06.0.9), p. 55 et 63.

<sup>3</sup> Pour les termes et les définitions pertinents dans le domaine de la lutte antimines, prière de se référer aux normes internationales de la lutte antimines (NILAM), disponibles à l'adresse [www.mineactionstandards.org/](http://www.mineactionstandards.org/).

des communautés touchées sont les mêmes que ceux découlant des mines antipersonnel.

15. «L'action antimines englobe toutes les activités qui visent à résoudre les problèmes auxquels sont confrontées les populations civiles du fait de la prolifération des mines. Néanmoins, elle ne s'intéresse pas au premier chef aux armes, mais aux gens. Elle se traduit bien par des opérations techniques, mais à des fins humanitaires et aux fins du développement»<sup>4</sup>. Le Service de la lutte antimines des Nations Unies définit la lutte antimines en tant qu'«activités qui visent à réduire les répercussions socioéconomiques et sur l'environnement des mines antipersonnel et restes explosifs de guerre, notamment des armes à sous-munitions»<sup>5</sup>.

16. La lutte antimines revêt plusieurs dimensions, qui doivent toutes être prises en considération, si l'on tient à résoudre toute la série de problèmes que pose la prolifération des mines. Ainsi que définie dans les Normes internationales de la lutte antimines (NILAM), la lutte antimines repose sur les cinq «piliers» majeurs suivants: a) les campagnes contre les mines; b) la sensibilisation aux dangers des mines; c) le déminage humanitaire, souvent appelé «clearance» en anglais, qui comprend toutes les activités techniques requises au cours du processus de déminage (à savoir le levé des champs de mines, l'établissement de cartes, le balisage et le déminage); d) l'assistance aux victimes, qui comprend la réadaptation physique et psychologique et la réintégration sociale; enfin, la destruction des stocks.

17. Il est important de relever que le large éventail d'activités diverses regroupées sous le concept de lutte antimines rend pratiquement impossible pour une seule organisation d'agir avec succès dans tous les domaines. Ce fait, ajouté à la maturité du secteur, a amené différentes organisations à se spécialiser dans une ou plusieurs de ces composantes. Le système des Nations Unies a essayé d'optimiser l'utilisation de ses ressources et d'exploiter au mieux les forces et avantages comparatifs des entités qui le composent. La société civile, les ONG et les gouvernements sont eux aussi des acteurs essentiels; cela signifie que le partenariat, la coopération et la coordination constituent des concepts fondamentaux dans la lutte antimines.

18. La lutte antimines menée par le passé a fourni quelques bons exemples de coopération entre les parties prenantes intéressées sur le plan international, comme l'élaboration de normes pour le déminage humanitaire publiées pour la première fois par l'ONU en 1997, lesquelles normes servent de directives dans les domaines de la planification, de la mise en œuvre et de la gestion des programmes de lutte antimines. Ces normes ont été mises à jour en 2000 et élargies au-delà des opérations de déminage, incluant à présent d'autres composantes de la lutte antimines, telles que la sensibilisation aux dangers des mines, le levé des champs de mine et la formation ainsi que la destruction de stocks. Pour tenir compte de ces changements elles ont été renommées «Normes internationales de la lutte antimines» (NILAM). Elles font périodiquement l'objet d'une révision par la communauté de la lutte antimines.

19. En septembre 2010, l'on estimait que 66 États étaient touchés par les mines antipersonnel, de même que sept zones non reconnues sur le plan international; près de 3 000 km<sup>2</sup> de terres dans le monde étaient considérés comme minés. Le nombre

<sup>4</sup> Rapport du Secrétaire général sur l'assistance au déminage (A/53/496), par. 7.

<sup>5</sup> A Guide to International Mine Action Standards, annexe 2, p. 177.

de victimes se situe bien en dessous des premières estimations, celui de 2009 s'élevant à moins de 4 000 dans le monde. Le nombre total de victimes a régulièrement baissé et est passé de quelque 8 000 victimes en 2000 à moins de la moitié de ce nombre en 2010. Il est important de noter qu'il s'agit là d'une tendance générale et que, dans certains pays, le nombre de victimes a plutôt augmenté. Dans la plupart des cas, l'augmentation est due à des circonstances particulières. Au total, il s'agit là d'un résultat positif et de la preuve incontestable que les efforts de la communauté internationale sont en train de porter leurs fruits.

20. Les organisations et coalitions intéressées de la société civile, telles que la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, suivies par des organisations internationales et des gouvernements, ont fait prendre conscience du problème des mines antipersonnel, en en faisant une des préoccupations prioritaires du grand public dans les années 1990. À l'époque, l'accent était mis sur les victimes, en tant que conséquences les plus visibles des mines antipersonnel et autres restes explosifs de guerre. Non seulement la situation de ces victimes est tragique et source de difficultés dans la vie pour leurs proches et leur famille, mais elle a aussi des répercussions sur l'ensemble du développement socioéconomique d'un pays. Les survivants des mines antipersonnel ont besoin d'une assistance soutenue (dans la plupart des cas, pour le restant de leur vie), de beaucoup de soins et d'un solide appui avant leur intégration sociale, qui n'est souvent pas un objectif accessible ou dont la majorité des intéressés ne peuvent bénéficier. Les victimes sont souvent marginalisées, en particulier lorsqu'elles appartiennent déjà à des groupes vulnérables, vivant dans des pays sortant d'un conflit et disposant de ressources limitées, et qu'elles ont en face d'elles des priorités concurrentes.

21. Les Inspecteurs voudraient souligner que chaque victime compte et constitue un grave drame en soi; toutefois, à l'échelle mondiale, le nombre de victimes causées par les mines et les restes explosifs de guerre n'est pas considérable, si on le compare à celui des autres menaces existant dans le monde, telles que le paludisme, le VIH/sida ou des menaces de même ordre. Ce fait, notamment, constitue un des facteurs qui ont contribué à la relégation au second plan de la question des mines antipersonnel dans les médias internationaux.

22. La nature de la lutte antimines a évolué depuis 1993 et il en a ainsi été aussi des attentes des donateurs. Le centre de l'attention a changé: l'accent, mis auparavant sur les aspects humanitaires, est aujourd'hui mis sur les répercussions socioéconomiques que subissent les communautés touchées. La lutte antimines a pour but de recréer pour les communautés touchées un environnement sûr, propice à une vie normale et au développement.

23. Les mines antipersonnel ont des répercussions sur les terres arables, les aqueducs et les routes; elles peuvent ainsi perturber le marché et la production, empêcher la fourniture de services publics, faire obstacle au retour des réfugiés ou servir d'inhibiteur physique de la reconstruction et du développement économique, pour ne citer qu'un petit nombre de conséquences négatives indirectes de la présence, voire de la suspicion de l'existence, de mines antipersonnel<sup>6</sup>.

24. Une étude de cas menée au Mozambique, par exemple, aboutit à la conclusion que la prolifération des mines dans ce pays affecte fortement non seulement le

---

<sup>6</sup> Gregory L. Bier, «The economic impact of landmines on developing countries», *International Journal of Social Economics*, vol. 30, n° 5 (2003), p. 655 et 656.

niveau mais aussi l'acuité de la pauvreté. En outre, plus importante est la prolifération des mines, plus forte est la baisse de la consommation quotidienne par tête d'habitant. L'étude recense par conséquent les causes et effets statistiquement significatifs de la guerre sur la pauvreté et la consommation, même de nombreuses années après le cessez-le-feu<sup>7</sup>. De même, pour les armes à sous-munitions, une étude publiée en 2008 et portant essentiellement sur les répercussions sur l'économie libanaise indique que, durant la période 2006-2008, cette économie a perdu entre 33 millions et 122 millions de dollars comme conséquence directe de la propagation d'armes à sous-munitions (y compris le coût pour la production agricole, les décès et les blessés). Ce sont les individus et leur famille qui ont supporté les coûts les plus élevés<sup>8</sup>.

25. Même s'il a fallu des années de débats avant que la lutte antimines soit incorporée dans les plans de développement, il est à présent largement admis qu'elle devrait faire partie intégrante des plans de développement d'un pays et la relation entre lutte antimines et développement est clairement reconnue. Dès lors, la lutte antimines constitue aussi un moyen de réalisation des OMD; comme cela est reflété dans le document sur la «Politique» du Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines, «[l']Organisation des Nations Unies encourage tous les acteurs à intégrer la lutte antimines dans leurs programmes, stratégies et budgets de développement ... [et] encourage l'intégration de l'action antimines dans les plans et processus de développement national visant à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire...»<sup>9</sup>. Dans le même ordre d'idées, la Stratégie pour 2006-2010 promeut, elle aussi, la réalisation des OMD à travers la lutte antimines. Certains pays touchés, tels que l'Afghanistan et le Cambodge, ont fait de la lutte antimines un pilier de leurs OMD nationaux<sup>10</sup>. Dans la République démocratique populaire lao, où la présence de munitions non explosées non seulement cause la perte de vies humaines, mais entrave aussi le développement socioéconomique (la corrélation est évidente dans 41 des 46 districts les plus pauvres où prolifèrent les munitions non explosées), un OMD 9 a été adopté à l'échelon local pour réduire les répercussions socioéconomiques des munitions non explosées.

26. Cette nouvelle orientation qui s'écarte de l'idée que l'on se faisait au départ de la lutte antimines n'est pas sans se heurter à une certaine résistance, certaines ONG déplorant la dilution des principes de la lutte antimines et se plaignant de la subordination croissante aux répercussions socioéconomiques, ces ONG étant d'avis que pareille nouvelle orientation réduit l'accent mis sur des obligations juridiques internationales, telles que la nécessité de déminer dans leur totalité les zones contaminées, ainsi que prévu dans la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du

<sup>7</sup> Ouarda Merrouche, «Landmines and poverty: IV evidence from Mozambique», *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 14, n° 1 (2008), p. 7 et 10.

<sup>8</sup> Greg Crowther, *Counting the Cost: The Economic Impact of Cluster Munition Contamination in Lebanon* (London, Landmine Action, 2008), p. 3 à 6 et 17 à 25.

<sup>9</sup> Action antimines et coordination efficace: La politique interinstitutions des Nations Unies, 6 juin 2005, par. 25.

<sup>10</sup> Le Cambodge aussi à un OMD 9 spécifique mettant l'accent sur le déminage, les munitions non explosées et l'assistance aux victimes. L'objectif 9 de l'Afghanistan, sur le renforcement de la sécurité, a trait au déminage et à la destruction des stocks; pour de plus amples informations, voir PNUD, *Vision 2020 – Afghanistan Millennium Development Goals: Annual Progress Report 2008*, p. 28.

stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction.

### C. Assistance aux victimes

27. La Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction a créé un précédent avec l'introduction d'une obligation juridique d'assistance aux victimes. Dans son préambule, les États parties expriment leur volonté «de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour apporter une assistance pour les soins et la réadaptation des victimes des mines, y compris pour leur réintégration sociale et économique». L'article 6 précise davantage cette déclaration, en particulier dans son paragraphe 3, où il est indiqué que «[c]haque État partie qui est en mesure de le faire fournira une assistance pour les soins aux victimes des mines, pour leur réadaptation, pour leur réintégration sociale et économique».

28. L'assistance aux victimes comprend la collecte de données, les soins médicaux, la réadaptation physique et psychologique, notamment la fourniture d'appareils fonctionnels et l'accès à l'éducation, à l'emploi ainsi que la pleine participation à la vie socioéconomique; l'assistance aux victimes devant être appuyée par des lois et politiques pertinentes.

29. En 1998, l'Assemblée mondiale de la santé a déclaré que les répercussions des mines antipersonnel constituaient un problème de santé, et a invité les gouvernements des pays touchés par les mines à inclure dans leurs plans nationaux de la santé des mécanismes de prévention visant à éviter les accidents dus aux mines, et l'assistance aux victimes. À la première réunion des États parties à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, tenue à Maputo en 1999, les États parties ont reconnu que «les mines antipersonnel mena[çaient] gravement la santé publique» et que l'assistance aux victimes devait être intégrée dans des stratégies de santé publique plus larges, de sorte que les victimes ne reçoivent pas seulement des soins à court terme, mais qu'une attention spéciale soit accordée à leurs importants besoins à long terme<sup>11</sup>. À la même réunion, le Cadre stratégique pour l'assistance aux victimes, connu aussi sous le nom de «Stratégie de Maputo», a été adopté.

30. Le Cadre stratégique se fondait sur les sept principes suivants: non-discrimination des victimes; approche globale et intégrée; participation de l'ensemble des acteurs intéressés; appropriation nationale; transparence et efficacité; approche de développement durable; enfin, autonomisation des victimes. Ces principes définissent le cadre de travail du Comité permanent sur l'assistance aux victimes des mines et la réintégration sociale et économique, créé en 1999. Ledit Comité contribue largement depuis sa création aux progrès dans la réalisation des objectifs dans le domaine des mines antipersonnel, en aidant les États parties à identifier et à mieux comprendre les questions relevant de l'assistance aux victimes, en travaillant en collaboration avec l'ONU et les ONG.

31. Au Sommet de Nairobi pour un monde sans mines, tenu en 2004, les États parties ont officiellement adopté les principes sur lesquels repose l'assistance aux

<sup>11</sup> Déclaration de Maputo (APLC/MSP.1/1999/1, seconde partie), par. 15.

victimes, et le Sommet a reconnu que celle-ci devait faire partie de tous les systèmes de santé publique et cadres relatifs aux droits de l'homme des pays touchés. Le Plan d'action de Nairobi 2005-2009 a été adopté; les États parties s'y engageaient à tout mettre en œuvre pour créer et renforcer les services de soins de santé nécessaires pour répondre aux besoins des victimes des mines antipersonnel. À cet égard, les Inspecteurs voudraient rappeler l'action n° 36 du Plan d'action de Nairobi, dans laquelle les États parties disent qu'ils «s'acquitteront de l'obligation, contractée en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de fournir promptement une assistance aux États parties qui de toute évidence ont besoin d'un appui extérieur».

32. La Convention sur les armes à sous-munitions de 2008 comprend des dispositions complètes relatives à l'aide aux victimes, dispositions qui s'inspirent des enseignements tirés de la mise en œuvre de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction. La Convention de 2008 contient une définition du terme «victime», laquelle n'est pas seulement l'individu touché, mais aussi sa famille et sa communauté. La Convention sur les armes à sous-munitions fait de la fourniture d'une assistance aux victimes une obligation formelle incombant à tous les États parties à l'égard de celles des victimes qui relèvent de leur juridiction et appelle à une assistance internationale, qui devrait consister en des droits fondés sur les autres stratégies nationales pertinentes, y compris celles en faveur de l'invalidité et du développement.

33. Au Sommet de Carthagène pour un monde sans mines, tenu en 2009, les participants ont reconnu que des améliorations et des gains avaient été enregistrés dans le domaine de l'assistance aux victimes, même si ces améliorations et gains étaient principalement liés au processus. Toutefois, le défi consistant à démontrer des améliorations dans la qualité de la vie des victimes des mines reste entier.

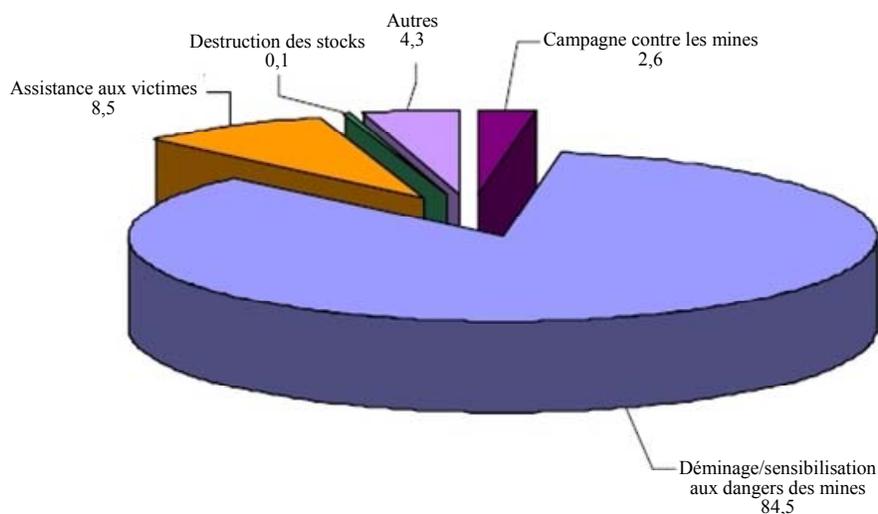
34. L'assistance aux victimes fait aussi partie de la Stratégie de l'ONU; toutefois, elle ne figure que dans un seul des quatre objectifs stratégiques, qui sont examinés de façon plus détaillée dans la section C du chapitre III. Plus précisément, sous l'objectif stratégique 3, qui porte sur l'«[i]ntégration de la lutte antimines dans les plans et budgets nationaux de développement et de reconstruction dans au moins 15 pays», au nombre des principales activités pertinentes figurent les efforts d'appui visant à assurer les droits des survivants de mines antipersonnel/restes explosifs de guerre dans le cadre des programmes et structures nationaux destinés aux personnes handicapées, un plaidoyer en faveur de l'accroissement des ressources et du soutien destinés aux personnes handicapées, y compris les survivants des mines antipersonnel/restes explosifs de guerre.

35. Outre ces instruments du droit international, la Convention relative aux droits des personnes handicapées revêt une pertinence particulière en matière de reconnaissance des droits de l'homme des personnes handicapées, lesquels droits valent aussi pour les victimes des mines antipersonnel. La Convention constitue une nouvelle orientation dans le traitement des personnes handicapées, vu qu'elle s'écarte d'une perspective médicale et charitable pour adopter une démarche fondée sur des droits, faisant en sorte que les personnes handicapées, y compris les victimes des mines antipersonnel, puissent participer à la prise des décisions qui touchent leur vie et puissent demander réparation pour des violations de leurs droits. La Convention prévoit un cadre pour satisfaire les besoins des survivants et permettre la pleine réalisation de leurs droits de l'homme ainsi que le respect de leur dignité.

36. Les Inspecteurs concluent que le cadre juridique international est tout à fait clair et complet, et que son développement peut être considéré comme un succès sans précédent de coopération entre les États parties, la société civile, y compris les victimes elles-mêmes, les ONG et la famille des Nations Unies.

Figure 1  
**Contributions thématiques des 25 principaux donateurs en 2009**

(Pourcentage)



Source : ICBL, *Landmine Monitor*, 2010; www.the-monitor.org.

37. Toutefois, l'assistance aux victimes reçoit moins de 10 % de l'ensemble du financement de la lutte antimines (voir fig. 1). Sur 33 donateurs, seuls 15 ont fait état d'un appui à l'assistance aux victimes en 2009<sup>12</sup>. De graves préoccupations concernant l'absence d'amélioration de la qualité de la vie quotidienne des survivants des mines antipersonnel depuis le Sommet de Nairobi exprimées, par exemple, par Handicap International, soulignent la nécessité de déployer des efforts aux niveaux national et international dans ce domaine. Le montant total réel des ressources allouées à l'assistance aux victimes n'a pas été chiffré et beaucoup de donateurs ont indiqué que leur priorité était passée du financement destiné à l'assistance aux victimes à d'autres parties de leurs programmes d'aide, en particulier à celles de l'assistance sur le long terme aux survivants, quelle qu'ait pu être la cause de l'invalidité.

38. Même si des progrès ont été réalisés dans certains pays, c'est de façon inégale, et dans la plupart des cas, l'assistance aux victimes est reléguée à un niveau plus bas dans l'ordre des priorités nationales. Toutefois, il existe des meilleures pratiques qui méritent d'être mentionnées, telles que le Programme présidentiel pour la lutte antimines (Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas

<sup>12</sup> Campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel, *Landmine Monitor 2010*, p. 48 et 49.

Antipersonal) lancé par le Gouvernement de la Colombie. Ce programme est articulé autour des composantes principales de la lutte antimines et, sous le pilier spécifique de l'assistance aux victimes, un nouveau forum national de débats autour des besoins des victimes a été lancé durant la mission sur le terrain effectuée par les Inspecteurs en Colombie. Les Inspecteurs ont noté l'implication des parties prenantes et partenaires nationaux et internationaux, y compris des victimes et des représentants de la société civile. Ainsi que déjà précisé, l'assistance aux victimes englobe un large éventail d'activités liées les unes aux autres, qui sont menées dans la plupart des cas à l'échelon national sous la responsabilité d'entités et ministères divers. C'est seulement quand il existe une participation et une coopération conséquentes et ouvertes de tous les acteurs intéressés sur le plan national, y compris des partenaires internationaux présents au niveau national, que l'assistance aux victimes peut être fournie de manière satisfaisante.

39. La promesse faite aux victimes figurant dans les divers instruments juridiques internationaux doit être traduite dans les faits et en réalités tangibles. Durant leurs missions sur le terrain, les Inspecteurs ont discuté avec les autorités nationales de la question de l'assistance aux victimes et visité différents centres de réadaptation dans les pays touchés. Ils ont observé que bien que «la lutte antimines s'intéresse avant tout aux personnes», souvent, les gens, en particulier les victimes, figurent à un niveau bas dans l'ordre des priorités et celui de l'allocation des ressources. **Les Inspecteurs concluent qu'il reste beaucoup à faire pour renforcer l'assistance aux victimes et que, en dépit de l'évolution du cadre juridique international et des obligations qui en découlent, celles-ci sont loin d'être remplies.** À titre d'illustration, pendant la mission sur le terrain des Inspecteurs au Cambodge, ceux-ci se sont rendus sur un site de déminage (commune de Kok Romeat, district de Thmar Puok) et dans un centre de réadaptation (commune de Svay Dong Kum, district de Siem Reap, province de Siem Reap). Ils ont été informés là que le centre de réadaptation, qui bénéficie d'un soutien de Handicap International, pourrait être contraint de fermer, vu que l'imprévisibilité du financement rend difficile le paiement de la rémunération du personnel, dont le montant annuel est estimé à 10 000 dollars. Les Inspecteurs voudraient appeler à une plus grande implication du système des Nations Unies dans le domaine de l'assistance aux victimes, et reconnaissent que cela ne pourra pas être laissé à la seule lutte antimines.

#### D. Financement de la lutte antimines au niveau mondial

40. La lutte antimines a bénéficié entre 1996 et 2009 d'un financement important, qui s'est caractérisé par une croissance constante des contributions annuelles (voir fig. 2). Toutefois, une tendance récente constatée durant les deux à trois dernières années (2008-2010) laisse apparaître que le montant du financement alloué à la lutte antimines s'est accru à un rythme plus lent, voire a décliné. Cette estimation est confortée par diverses études, comme une étude sur les donateurs commanditée par le Centre international de Genève pour le déminage humanitaire<sup>13</sup>. Les Inspecteurs ont aussi eu confirmation de ce fait durant des entretiens avec des pays donateurs. Il convient de noter que, selon *Landmine Monitor 2011*, en 2010, 31 donateurs ont

<sup>13</sup> Jean Devlin, «Mine action funding: trends, modalities and future prospects – results of a survey of donor countries carried out in May-June 2010» (Genève, GICHD, 2010).

versé 480 millions de dollars au titre de l'appui international à la lutte antimines dans 57 États et zones touchés, soit une augmentation de 8 % en 2009.

41. Outre les stratégies politiques propres aux donateurs, leur financement est influencé par les préoccupations internationales ainsi que, dans la situation économique actuelle, par la nécessité de tirer le plus efficacement parti des ressources limitées disponibles. Obtenir des résultats spécifiques constitue une nécessité pressante pour tous les donateurs interrogés, et le retour sur investissement est devenu un élément clef de la coopération internationale, la lutte antimines ne faisant pas exception à cet égard. Cet élément n'a pas contribué à l'évolution de la lutte antimines et à l'intégration de celle-ci dans des cadres plus larges, comme le développement socioéconomique, ainsi que décrit dans les paragraphes qui précèdent.

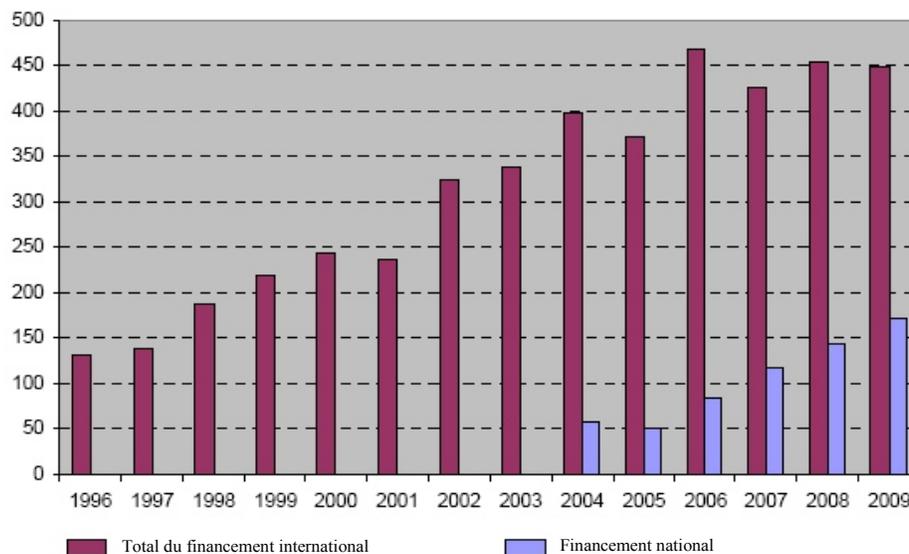
42. Sur la base des entretiens menés par les Inspecteurs et des conclusions de plusieurs études, il n'existe pas d'indication que le financement de la lutte antimines augmentera dans un avenir prévisible. Au contraire, la tendance à la baisse s'est poursuivie en 2010, mais à un rythme plus lent. Il n'existe pas de confirmation que les donateurs qui ont réduit leur financement vont porter celui-ci au niveau qui était le sien par le passé. Plusieurs raisons expliquent cette tendance lente mais prévisible à la baisse progressive des niveaux de financement: absence de clarté et de progrès en matière de déminage, absence de valeur des fonds investis et concurrence pour bénéficier d'un financement dont le montant est limité<sup>14</sup>.

43. Les réponses des donateurs à l'enquête que le CCI a menée en mai/juin 2011 ont révélé que la plupart des donateurs s'attendaient à une baisse du financement de la lutte antimines au cours des années 2011-2015. Ce point de vue est partagé par la plupart des responsables de l'ONU et des représentants des ONG que les Inspecteurs ont interrogés. Les données disponibles sur les contributions internationales pour la lutte antimines font apparaître en termes quantitatifs qu'un certain palier a été atteint, qu'il est probable que le financement au niveau mondial a atteint son point culminant et qu'il baissera dans un avenir prévisible.

---

<sup>14</sup> Ibid., p. 23.

Figure 2  
**Financement national et international de la lutte antimines, 1996 à 2009**  
 (En millions de dollars des États-Unis)



Données recueillies auprès de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres.

44. Le changement le plus important dans le comportement des donateurs durant les dix dernières années a été une nouvelle orientation ayant consisté à passer de l'accent mis sur l'objet lui-même, à savoir la mine antipersonnel en tant qu'arme d'emploi aveugle et la lutte contre son emploi, à l'accent mis sur la réduction au minimum des répercussions sur les populations touchées et les survivants. En outre, la politique des donateurs se caractérise à présent par un souci de pragmatisme. Sans pour autant promouvoir la notion d'un monde sûr s'agissant des mines, par opposition au but ultime qu'est un monde sans mines, les politiques appliquées par certains donateurs ne mettent pas l'accent sur l'appel lancé initial contenu dans la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction<sup>15</sup>.

45. Les résultats de l'enquête du CCI sur le comportement des donateurs sont très similaires à ceux qui figurent dans l'étude menée sur les donateurs par le Centre international de déminage humanitaire de Genève; ces résultats révèlent ce qui suit au sujet des tendances et perspectives du financement:

- Les résultats obtenus et le suivi constituent les éléments les plus importants pour les donateurs, lorsque ceux-ci décident de l'allocation des ressources; viennent après ces éléments les frais généraux liés aux projets, les obligations en matière de présentation de rapport et la visibilité du donateur par rapport à la contribution versée par lui;

<sup>15</sup> Ibid., p. 12.

- Les donateurs ne s'attendent pas à un changement majeur dans la manière d'agir, en particulier pour ce qui est des canaux de financement, leur préférence allant au financement bilatéral;
- L'intégration en bonne place des projets de lutte antimines dans des cadres plus vastes, tels que les programmes nationaux de développement, est considérée comme un des mécanismes préférés permettant de faire ressortir les résultats obtenus;
- Les donateurs restent confiants et en général satisfaits des partenaires avec lesquels ils travaillent, bien qu'ils aient tendance à assortir leurs dons d'un plus grand nombre de conditionnalités;
- L'incertitude quant à ce qui reste à faire est source d'inquiétude. Les estimations des coûts devraient être revues à la baisse et se situer à des niveaux plus réalistes. Les donateurs voudraient que leur soit présentée une meilleure indication de l'importance des besoins;
- L'engagement pris par les pays touchés de créer des capacités nationales et, sur le long terme, d'assumer les responsabilités résiduelles constitue l'élément essentiel au moment où est prise la décision de financement de la lutte antimines.

### **III. La lutte antimines des Nations Unies**

#### **A. Les acteurs de la lutte antimines des Nations Unies**

46. La lutte antimines des Nations Unies repose sur les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Elle est guidée par les instruments internationaux interdisant ou limitant l'emploi des mines terrestres et des restes explosifs de guerre, les principes généraux du droit international humanitaire sur la conduite de la guerre et la protection des civils, et les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme tels que la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Des informations complémentaires au sujet du cadre juridique peuvent être consultées sur le site Web du Corps commun d'inspection.

47. La question de la lutte antimines figure sans interruption à l'ordre du jour de l'Assemblée générale depuis 1993. Bien que, par sa résolution 48/7 du 19 octobre 1993, l'Assemblée ait demandé que l'action de l'ONU face à la crise créée par la présence de mines terrestres dans le monde entier soit coordonnée, différentes entités du système ont continué pendant quatre ans de fournir et/ou de gérer des services antimines de manière indépendante. Le Département des opérations de maintien de la paix comme le Département des affaires humanitaires, le PNUD et l'UNICEF disposaient chacun de ressources spécifiquement consacrées à la lutte antimines.

48. Avant que ses responsabilités ne soient transférées au Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires humanitaires avait entrepris plusieurs initiatives importantes dans le domaine de la lutte antimines. En outre, l'UNICEF avait élaboré des principes directeurs globaux visant à sensibiliser à la question et se trouvait en pointe en matière d'éducation aux risques posés par les mines et de plaidoyer. Étant donné qu'en raison de leur emploi généralisé et de

leur pouvoir de destruction les mines terrestres étaient devenues une priorité essentielle de la communauté internationale, le Secrétaire général a décidé que cette question devrait être abordée du point de vue aussi bien des opérations de maintien de la paix que des opérations humanitaires (A/53/496, par. 5), et a confié le rôle de chef de file au Département des opérations de maintien de la paix compte tenu de ses capacités opérationnelles dans les pays sortant d'un conflit. Ainsi, depuis octobre 1997, le Département assure au sein du système la coordination de toutes les questions et activités en rapport avec les mines.

49. Pendant des années, le PNUD a joué un rôle important en matière de lutte antimines au niveau mondial étant donné qu'il gérait les opérations financées par plusieurs donateurs destinées à développer les capacités nationales en matière de déminage. À l'heure actuelle, il appuie et facilite la gestion de programmes dans 38 pays, généralement une fois la phase d'urgence passée, et lorsque le renforcement des capacités nationales devient fondamental. Dans certains cas précis et à la demande des autorités des pays concernés, il gère tout ou partie des programmes nationaux de lutte antimines. Le PNUD aborde le problème du point de vue du développement et encourage l'intégration de la lutte antimines dans les plans et programmes nationaux et sectoriels de développement.

50. Suite au programme de réforme présenté par le Secrétaire général en 1997, la coordination et la structure de gestion des activités antimines ont été renforcées: le Service de la lutte antimines a été créé au sein du Département des opérations de maintien de la paix afin d'assumer le rôle directeur tenu jusque-là par le Département des affaires humanitaires et de servir de centre de coordination pour l'ensemble du système des Nations Unies. À l'origine, son mandat consistait à assurer une plus grande intégration entre les activités de l'ONU et de ses partenaires et celles de la communauté internationale, mais surtout il était chargé d'assurer l'efficacité, le dynamisme et la bonne coordination de l'action menée par les organisations des Nations Unies dans les pays touchés par les mines. En 1998, par sa résolution 53/26, l'Assemblée générale s'est félicitée de la création du Service et de son mandat.

51. Le Service de la lutte antimines, qui dépend du Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité du Département des opérations de maintien de la paix a principalement pour responsabilités:

- D'assurer l'efficacité, le dynamisme et la bonne coordination de l'action que l'Organisation des Nations Unies mène en vue de l'élimination des mines et des restes explosifs de guerre en collaborant avec d'autres départements, institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies;
- De coordonner l'élaboration et de suivre l'application de la politique et de la stratégie de l'ONU dans le domaine de la lutte antimines;
- Dans le cadre des opérations de maintien de la paix et des opérations d'urgence, de créer et de gérer les centres de coordination de la lutte antimines des pays touchés, de préparer et de gérer les opérations, de mobiliser les ressources, de gérer le Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance à la lutte antimines et de fixer les priorités en matière d'action antimines dans les pays et territoires où il intervient;

- De coordonner les campagnes de plaidoyer des Nations Unies à l'appui des instruments juridiques internationaux en rapport avec les mines terrestres et les restes explosifs de guerre et les droits fondamentaux des personnes touchées.

52. À côté des principaux intervenants que sont le Service de la lutte antimines, le PNUD et l'UNICEF, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui (UNOPS) est l'un des principaux prestataires de service et partenaires d'exécution, offrant des services de gestion et de logistique pour les divers programmes et projets gérés ou financés par les Nations Unies, les institutions financières internationales, les banques régionales et sous-régionales de développement ou encore les gouvernements hôtes. Il identifie et recrute des experts techniques internationaux qu'il met ensuite à disposition. Il peut également, si nécessaire, exécuter des programmes d'action antimines en collaboration avec les partenaires concernés. Toutefois, d'après le Service de la lutte antimines, l'UNOPS a eu pendant plusieurs années une politique aux termes de laquelle il n'agirait pas de manière indépendante.

53. La lutte antimines des Nations Unies est également appuyée par les institutions spécialisées et autres entités des Nations Unies: FAO, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Haut-Commissariat pour les droits de l'homme (HCDH), Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR), Programme alimentaire mondial (PAM), Organisation mondiale de la Santé (OMS), Bureau des affaires de désarmement de l'ONU et Banque mondiale. En outre, diverses organisations intergouvernementales, internationales et régionales ainsi que des institutions financières internationales appuient l'action menée, soit sur le plan financier soit en fournissant des services aux personnes et aux communautés touchées.

54. Le Bureau des affaires de désarmement est chargé d'aider le Secrétaire général, en tant que plus haut fonctionnaire du système des Nations Unies, à s'acquitter de certaines responsabilités précises découlant de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel (par exemple, s'agissant des rapports soumis en vertu de l'article 7 de la Convention). Aux termes de la Politique, il devait assumer un certain nombre de responsabilités en matière de coordination, de développement des capacités, de normes et de gestion de la qualité, de mobilisation des ressources, d'information, de promotion et de désarmement. Or, il n'a pas participé aux activités de déminage, pas plus qu'aux activités d'assistance humanitaire, sociale ou économique connexes. L'analyse montre qu'il ne s'acquitte pas intégralement des tâches confiées. En fait, le Groupe d'appui à l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, qui n'appartient pas au système des Nations Unies, a été créé en 2001 par les États parties à la Convention<sup>16</sup>, principalement pour assumer les aspects techniques de la mise en œuvre de la Convention. Dans ce contexte, les Inspecteurs insistent sur l'importance qu'il y a à promouvoir et faire plus largement connaître les objectifs des instruments juridiques internationaux existants, notamment ceux en rapport avec l'action antimines. Ils estiment que ces activités, qui relèvent du mandat du Bureau des affaires de désarmement, ne sont pas suffisantes étant donné que le Bureau ne participe pas activement aux discussions de fond et n'est qu'un partenaire mineur de

<sup>16</sup> Appui à l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, document distribué lors de la troisième assemblée des États parties tenue à Managua du 18 au 21 septembre 2001. Disponible à l'adresse suivante: [www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/MSP/3MSP/3MSP\\_Fina\\_%20Report\\_ISU\\_en.pdf](http://www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/MSP/3MSP/3MSP_Fina_%20Report_ISU_en.pdf).

l'action antimines. Tout en reconnaissant l'action qu'il mène, dans le cadre du Comité de coordination au sein du Bureau des réunions annuelles de la Convention, **les Inspecteurs constatent que le rôle du Bureau des affaires de désarmement se limite à la gestion des conférences.**

55. Dans le cadre de l'action interinstitutions, l'OMS est responsable de l'élaboration de normes et de méthodologies ainsi que de la promotion du renforcement des capacités des services de santé afin d'assurer une assistance durable aux victimes. Son plan d'action fait partie des projets du Service de la lutte antimines, et l'OMS était représentée aux missions d'évaluation dirigées par ce dernier. Lors de la dixième Assemblée des États parties à la Convention d'Ottawa, tenue en 2010, elle a lancé, en coopération avec l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), un guide de réadaptation à base communautaire qui vise à autonomiser les personnes handicapées, y compris les survivants de mines terrestres<sup>17</sup>. Par le biais de son approche intégrée de la santé publique, l'OMS apporte également un appui technique au niveau national, par exemple en matière de prise en charge des traumatismes ou de collecte des données, ce qui bénéficie également aux survivants des mines terrestres. Toutefois, les Inspecteurs n'ont pas été en mesure d'identifier de la part de l'OMS des activités spécifiques de la lutte antimines au cours de leur mission sur le terrain. Une évaluation de l'action de l'OMS au niveau national en coopération avec le Ministère de la santé des pays touchés et conformément aux plans nationaux serait sortie du cadre du présent examen.

56. Le système des Nations Unies a cherché à tirer parti des atouts respectifs des différents fonds, programmes et institutions spécialisées pour traiter les divers aspects du problème des mines. Alors que l'UNICEF joue le rôle de chef de file en ce qui concerne l'éducation au risque posé par les mines, le PNUD a mis l'accent sur le développement économique et le renforcement des capacités. Toutefois, il n'existe pas d'entité chef de file pour l'assistance aux victimes. Comme on l'a vu précédemment, il est généralement admis que l'assistance aux victimes doit faire partie des systèmes nationaux de santé. Néanmoins, certains estiment qu'il s'agit là d'une question très marginale par rapport à l'action antimines proprement dite. De nombreux pays qui sortent d'un conflit ne disposent pas – au mieux – de systèmes nationaux de santé capables de prendre en charge les victimes. **Les Inspecteurs considèrent qu'il existe une rupture entre lutte antimines et systèmes nationaux de santé, et que le système des Nations Unies ne prend pas les mesures nécessaires pour y remédier. De leur point de vue, cela nécessite la désignation d'une entité chef de file concernant l'assistance aux victimes.**

57. À cet égard, les Inspecteurs se félicitent de la création récente par le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, le PNUD, l'OMS, le BIT et l'UNICEF, à l'occasion de la Réunion des États parties à la Convention relative aux droits des personnes handicapées tenue en décembre 2011, d'un fonds d'affectation spécial

<sup>17</sup> Voir Groupe d'appui à l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, «Landmine survivors to benefit from new rehabilitation guidelines developed by WHO and partners» communiqué de presse, décembre 2010. Disponible à l'adresse suivante: [www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/MSP/10MSP/news/10MSP-PR-WHO-launch-2Dec2010.pdf](http://www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/MSP/10MSP/news/10MSP-PR-WHO-launch-2Dec2010.pdf).

multidonateurs pour lutter contre le handicap. Ils regrettent cependant qu'aucune des entités participant au Groupe d'appui interinstitutions pour la Convention n'ait offert d'assumer le rôle de chef de file pour le handicap, qui devrait notamment englober l'assistance aux victimes des mines.

58. Si le système des Nations Unies n'est que l'un des principaux acteurs en matière de lutte antimines, dans certains domaines, tels que le plaidoyer, il joue cependant un rôle tout à fait particulier. Il est également particulièrement bien placé pour faire fonction de catalyseur en matière de gestion et de partage du savoir, par exemple pour faciliter un vaste débat entre tous les intervenants, reconnaissant qu'une grande partie du travail sur le terrain, tel que le déminage et l'éducation, est en fait réalisé par des organisations non gouvernementales, des entreprises privées et, dans certains cas, l'armée. **Compte tenu de la diversité des activités et des acteurs, une coordination et le plein respect des principes du partenariat sont essentiels.**

59. L'application de la recommandation ci-après devrait contribuer à responsabiliser l'action antimines du système des Nations Unies, en particulier dans le domaine de l'assistance aux victimes.

#### **Recommandation 1**

**Le Secrétaire général, en tant que Président du Conseil des chefs de secrétariats des organismes des Nations Unies pour la coordination, devrait, en consultation avec les chefs de secrétariats des organisations du système participant à la lutte antimines, désigner une entité chargée d'assumer au sein du système des Nations Unies le rôle de chef de file en ce qui concerne l'assistance aux victimes. Cette entité devrait mettre tout particulièrement l'accent sur l'intégration de l'assistance aux victimes aux systèmes nationaux de santé, lorsque cela est possible, tout en tenant compte de l'ensemble des activités, y compris en matière de renforcement des capacités, et du cadre normatif international concernant le droit des personnes handicapées ainsi que du rôle du Groupe d'appui interinstitutions.**

## **B. La politique du système des Nations Unies**

60. Le cadre général des interventions du système des Nations Unies en matière de lutte antimines est décrit dans le document intitulé «Lutte antimines et coordination efficace: la politique interinstitutions des Nations Unies» (la Politique), approuvé par le Groupe interinstitutions le 6 juin 2005. Cette politique définit la vision et les engagements de base du système, décrit d'une manière générale le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les activités menées, précise les positions communes découlant de la vision adoptée et décrit les rôles et responsabilités des différents membres du Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines. Elle est également destinée à préciser les modalités de prise de décisions et de coordination entre les membres, ainsi qu'avec les autres parties prenantes.

61. D'après la Politique, la vision de l'avenir de l'Organisation des Nations Unies est «**un monde libéré de la menace des mines terrestres et des restes explosifs de guerre, dans lequel individus et communautés vivront dans un environnement sûr et propice au développement, et dans lequel les besoins des victimes des mines et des restes explosifs de guerre seront satisfaits et la pleine insertion de ces victimes dans la société assurée**»<sup>18</sup>. En vertu de cette politique, les membres du Groupe interinstitutions ont défini une stratégie quinquennale qui non seulement reprenait les grands objectifs qui y étaient énoncés, mais également fixait des objectifs stratégiques précis à atteindre au cours de la période. Le champ d'application des activités du système des Nations Unies en matière de lutte antimines était donc principalement déterminé par cette politique et cette stratégie.

62. Le système des Nations Unies intervient en matière de lutte antimines dans différents contextes, comme il ressort de la politique: opération de maintien de la paix, action humanitaire ou programme de développement. Dans certains cas, par exemple au Soudan du Sud, elle peut s'inscrire dans plusieurs de ces domaines à la fois. La plupart des programmes sont élaborés sous les auspices soit du Service de la lutte antimines (dans le cas des urgences humanitaires et des opérations de maintien de la paix) soit du PNUD (dans le cas des programmes de renforcements des capacités à long terme) et sont fréquemment exécutés avec l'appui de l'UNOPS. Les Nations Unies appuient les activités de lutte antimines dans plus de 30 des 60 pays touchés ainsi que dans trois territoires. Huit de ces programmes s'inscrivent dans le cadre d'opérations de maintien de la paix.

63. La Politique décrit trois scénarios opérationnels pour les programmes gérés par les Nations Unies, à savoir: a) les programmes résultant d'une résolution du Conseil de sécurité, qui constituent une intervention humanitaire, sont généralement dirigés par le Service de la lutte antimines et dont la gestion est centralisée à New York; b) les programmes nationaux, entrepris à la demande d'un gouvernement et généralement décentralisés, avec une petite équipe du Siège, le plus souvent dirigé par le PNUD ou l'UNICEF; et c) les situations d'urgence, avec une intervention de courte durée, généralement sous la direction du Service de la lutte antimines.

64. Les Inspecteurs partagent le point de vue exprimé par plusieurs fonctionnaires interrogés, qui estiment que la politique actuelle est vague et peu claire dans certains domaines, et devrait être mieux connue des diverses entités jouant un rôle ou ayant des responsabilités en matière de lutte antimines, notamment sur le terrain. Les mandats des différents intervenants se chevauchent, comme on peut le constater à la lecture simultanée des paragraphes 84 et 105: alors que le paragraphe 84 renvoie à la responsabilité du Service de la lutte antimines pour ce qui est de coordonner la planification du transfert de la gestion des programmes aux autorités locales, on peut lire au paragraphe 105 que «le PNUD facilite l'action menée par l'ONU pour aider les autorités nationales à se doter des capacités nécessaires ... (et) aide les autorités nationales à se préparer efficacement à la gestion du programme». Si les deux entités interviennent dans des contextes différents, cela n'est cependant pas toujours le cas comme le montre l'exemple de la Colombie examiné ci-dessous. L'approche décentralisée suppose un haut niveau de communication ainsi qu'un échange d'informations et une coordination efficaces entre le Siège et le terrain, notamment pendant la phase de passage entre un programme géré par l'ONU et un programme appuyé par l'ONU. Au cours des entretiens qu'ils ont eus, les

<sup>18</sup> Lutte antimines et coordination efficace: la politique interinstitution des Nations Unies, par. 1.

Inspecteurs ont pu constater qu'une grande diversité d'intervenants, y compris des fonctionnaires des Nations Unies, estimaient que l'ONU devrait parler d'une même voix – unis dans l'action – mais constataient que ce n'est pas le cas dans la pratique. On en trouvera des exemples concrets dans les paragraphes ci-après.

65. En outre, **les Inspecteurs sont parvenus à la conclusion que les compétences et activités de base des entités des Nations Unies qui prennent part à la lutte antimines, comme indiqué dans la Politique, ne sont pas exactement adaptées aux activités effectivement menées.** C'est en particulier le cas de l'OMS et du Bureau des affaires du désarmement, comme décrit précédemment.

66. Il faut espérer que la nouvelle stratégie aidera les Nations Unies à préciser les rôles et responsabilités des différents organismes. Toutefois, **les Inspecteurs sont convaincus que la question des rôles et des responsabilités ainsi que celle de la planification stratégique conjointe devraient être traitées dans le contexte d'une éventuelle révision de la politique elle-même, révision qui, de leur point de vue, devrait conduire à fixer des objectifs pour chacune des entités concernées.**

### C. La Stratégie des Nations Unies

67. En 2006, les membres du Groupe consultatif ont adopté une stratégie quinquennale avec le but suivant: **«L'ONU s'emploiera, avec les autorités nationales et en partenariat avec les organisations non gouvernementales, le secteur privé, les organisations internationales et régionales et les autres intervenants, à réduire le fléau humanitaire, social et économique que constituent les mines terrestres et les restes explosifs de guerre et ceci jusqu'à ce que l'assistance antimines des Nations Unies cesse d'être requise.»**<sup>19</sup>. La Stratégie, qui porte sur la période 2006-2010, définit les principaux objectifs stratégiques suivants:

- 1) Réduire d'au moins 50 % le nombre de décès et de blessures;
- 2) Atténuer l'effet des mines sur l'activité économique des populations et accroître la liberté de circulation dans au moins 80 % des populations les plus sévèrement touchées;
- 3) Intégrer la lutte antimines dans les plans et budgets nationaux de développement et de reconstruction dans au moins 15 pays;
- 4) Faciliter le développement d'institutions nationales responsables de la lutte contre les mines terrestres et restes explosifs de guerre, tout en préparant la mise en place de moyens d'intervention résiduels dans au moins 15 pays.

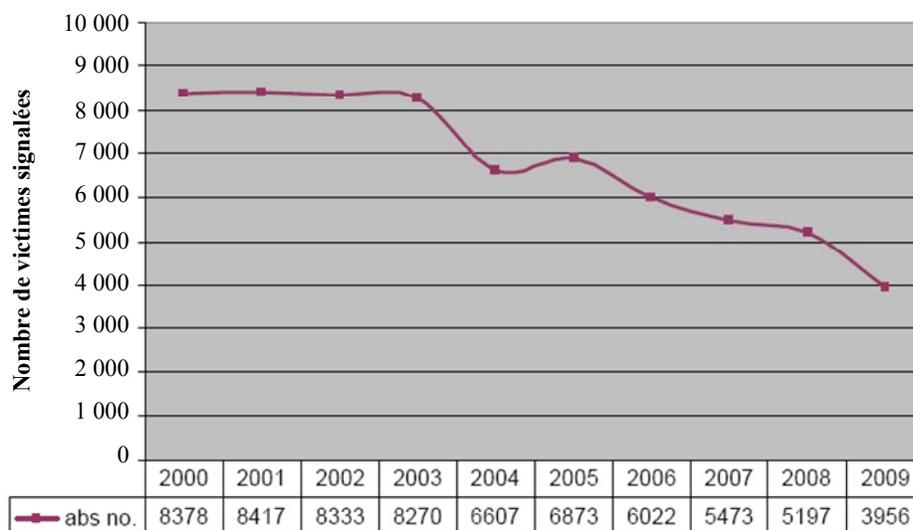
68. L'un des moyens d'évaluer l'efficacité de la lutte antimines des Nations Unies consiste à évaluer les progrès en vue de la réalisation de ces objectifs stratégiques. En 2009 et 2010, les membres du Groupe consultatif ont élaboré une enquête interne, qu'ils ont adressée à 49 programmes de lutte antimines qui recevaient ou avaient reçu un appui de la part du système des Nations Unies afin de: a) mesurer les progrès réalisés en vue de ces objectifs stratégiques; et b) préparer l'élaboration de la stratégie pour 2011-2015.

<sup>19</sup> Stratégie interinstitutionnelle des Nations Unies contre les mines: 2006-2010, par. 14.

69. En ce qui concerne l'objectif stratégique 1 (réduction d'au moins 50 % du nombre de décès et de blessures) on note à partir de 2002 une réduction sensible, constante année après année, du nombre de victimes qui est tombé à son niveau le plus bas depuis 1999, année à partir de laquelle le *Landmine Monitor* fournit des chiffres (voir fig. 3). Le nombre de victimes signalées au niveau mondial n'a cessé de diminuer depuis 2006, année où d'après le *Landmine Monitor* il s'établissait à 6 022. Les derniers chiffres, qui concernent 2009, font état d'un nombre total de 3 956 victimes signalées, soit une réduction d'environ 35 % en quatre ans. En d'autres termes, une réduction de 50 %, comme prévue par la Stratégie, sur la période 2006-2010 semble difficile à atteindre, mais ce simple calcul ne fournit pas une image complète des progrès effectivement réalisés.

70. Il existe en effet des différences considérables entre les pays: alors qu'en 2010 64 pays et territoires ont fait état d'accidents dus à la présence de mines, quatre, à savoir l'Afghanistan, la Colombie, le Pakistan et le Myanmar, ont signalé à eux-seuls environ la moitié du nombre total de victimes (voir fig. 4).

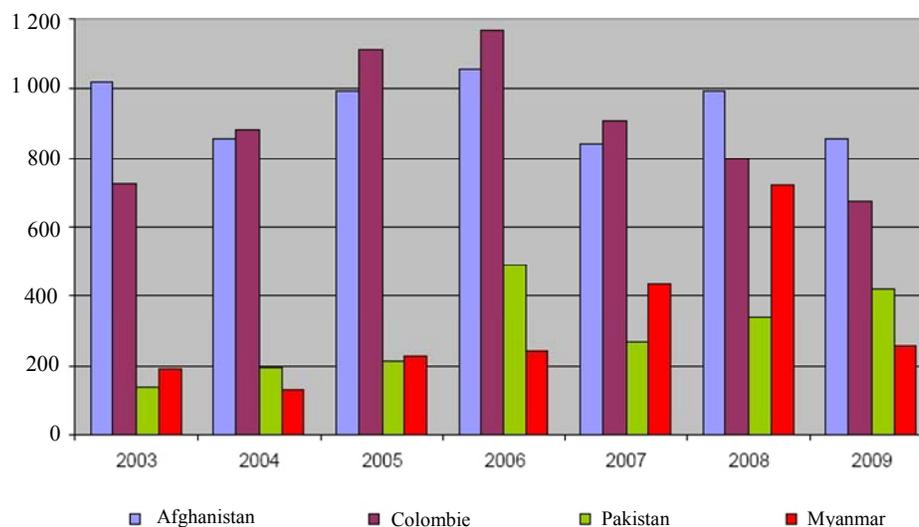
Figure 3  
Nombre total de victimes<sup>a</sup> (2000-2009)



Source: ICBL, *Landmine Monitor*, 2004-2006; 2008-2010.

<sup>a</sup> Victimes de mines, restes explosifs de guerre et engins explosifs improvisés.

Figure 4  
**Nombre de victimes dans les pays les plus touchés<sup>a</sup> (2003-2009)**



Source: ICBL, *Landmine Monitor*, 2004-2010.

<sup>a</sup> Nombre de victimes de mines, restes explosifs de guerre et engins explosifs improvisés.

71. L'analyse des réponses à l'enquête montre que des progrès ont été réalisés pour ce qui est de réduire le nombre de morts et de blessés. On ne peut toutefois en dégager une tendance mondiale, étant donné que les données brutes ne sont pas pleinement comparables, que ce soit d'une année sur l'autre ou d'un pays à l'autre. Globalement, le nombre de victimes a diminué dans 22 des 30 pays touchés par les mines et qui ont fourni des données complètes et a en revanche augmenté dans 8 pays et territoires.

72. Les progrès réalisés en vue de l'objectif stratégique 2 (Atténuer l'effet des mines sur l'activité économique des populations et accroître la liberté de circulation dans au moins 80 % des populations les plus sévèrement touchées) sont simplement impossibles à mesurer. Les Inspecteurs ont pu déterminer lors de leurs entretiens que les divers intervenants ne savaient pas exactement ce que signifie «Accroître la liberté de circulation dans au moins 80 % des populations les plus sévèrement touchées». Toutefois, l'enquête a révélé que 80 % des répondants considéraient effectivement que la lutte antimines avait facilité le développement de la liberté de mouvement et permis le développement socioéconomique.

73. S'agissant de l'objectif stratégique 3 (Intégration de la lutte antimines dans les plans et budgets nationaux de développement et de reconstruction dans au moins 15 pays), l'enquête montre que la lutte antimines a été intégrée dans les plans d'au moins 25 pays. Au total, 28 pays ont indiqué avoir créé un organisme responsable, et tous ont adopté une stratégie nationale. En outre, 20 d'entre eux ont également adopté une politique nationale. Les principales questions qui se posent concernent 1) son contrôle et sa maîtrise, étant donné que s'il fait effectivement partie de la stratégie, son contrôle et sa maîtrise relèvent clairement des autorités nationales et par conséquent les activités engagées pourraient ne pas être pleinement

représentatives de l'action menée par les Nations Unies, et 2) l'absence d'une analyse qualitative qui pourrait contribuer à déterminer si les plans et capacités nationaux sont suffisants pour répondre aux besoins.

74. Pour ce qui concerne l'objectif stratégique 4 (Faciliter le développement d'institutions nationales responsables de la lutte contre les mines terrestres et restes explosifs de guerre, tout en préparant la mise en place de moyens d'intervention résiduels dans au moins 15 pays) les Inspecteurs sont parvenus à la conclusion que l'expression «moyens d'intervention résiduels» se livrait à plusieurs interprétations. Les résultats de l'enquête montrent que sur les 25 pays qui ont fourni des informations, 14 ont déclaré disposer plus ou moins des 10 types de moyens d'intervention résiduels cités dans l'enquête<sup>20</sup> et les autres ont déclaré en disposer d'au moins 5. Il convient de noter que ces moyens devraient être adaptés à la situation locale, et que tous les pays n'ont pas besoin d'en disposer dans les 10 domaines cités. Comme en ce qui concerne l'objectif stratégique 3, il n'est pas possible de déterminer l'efficacité des moyens mentionnés pour ce qui est de résoudre les problèmes que connaissent chacun des pays concernés.

75. L'enquête a montré que de nouvelles analyses étaient nécessaires afin de pouvoir déterminer dans quelle mesure chacun des quatre objectifs avaient été atteints. **Les conclusions tirées de l'enquête sont dans une large mesure conformes aux constatations des Inspecteurs. Des progrès ont effectivement été réalisés pour ce qui est de réduire le nombre de morts et de blessés, de faciliter les activités d'assistance humanitaire et de développement, de renforcer l'appropriation des activités par les pays et d'intégrer la lutte antimines dans les plans nationaux de développement et de reconstruction. Il reste maintenant à les mesurer. Elles montrent également que les efforts en matière de lutte antimines doivent être poursuivis, doivent rester prioritaires et nécessitent une assistance et un financement durables.**

76. Les objectifs doivent être précis, mesurables, réalisables, pertinents et assortis d'un calendrier précis. Or ce n'est pas véritablement le cas des objectifs fixés par la Stratégie. Par ailleurs, on ne dispose pas de données de référence fiables et l'analyse des résultats de l'enquête effectuée par un consultant montre que les progrès concernant chacun de ces objectifs sont mesurés différemment d'un pays à l'autre. En outre, d'après le consultant, de nombreux bureaux de pays ne disposent pas de moyens suffisants de collecte et de gestion des données. Les Inspecteurs partagent ce point de vue. Plusieurs intervenants, y compris au niveau national, ont confirmé que les données soit n'étaient pas fiables soit étaient très difficiles à obtenir, et donc coûteuses, et incomplètes.

77. Les Inspecteurs voudraient mettre l'accent sur la responsabilité du Service de la lutte antimines à cet égard. Les objectifs stratégiques n<sup>os</sup> 1 et 2 s'accompagnent d'activités très importantes concernant la mise en place de systèmes de suivi appropriés qui permettent effectivement de mesurer les progrès réalisés (activité d) de l'objectif n<sup>o</sup> 1 et activité c) de l'objectif n<sup>o</sup> 2) ou la communication de données aux autorités nationales de planification (activité a) de l'objectif n<sup>o</sup> 3). À la fin du

<sup>20</sup> Selon la définition qui en est donnée dans le questionnaire d'enquête, les moyens d'intervention résiduels englobent les 10 domaines suivants: accréditation, coordination, élimination des munitions explosives, déminage, éducation aux risques, achat, moyens d'information de la population, assurance de la qualité, mobilisation des ressources et assistance aux survivants.

premier cycle, qui portait sur la période 2006-2010, ces activités n'étaient toujours pas réalisées.

78. À cet égard, les Inspecteurs se félicitent du lancement, en juin 2011, par le Groupe de la recherche sur l'économie du développement de la Banque mondiale, d'une base de données publique sur la contamination par les mines terrestres, les victimes des mines terrestres et les activités de déminage (LC<sup>3</sup>D). La version en ligne de cette base de données porte sur 192 pays, pour lesquels les données proviennent de deux sources, à savoir le *Landmine Monitor* et l'ONU. Ces données seront utiles pour les comparaisons inter pays et l'évaluation de l'impact sur le développement, ainsi que pour l'identification des tendances en matière de contamination par les mines terrestres, de victimes ou d'activités de déminage. Cette base de données a pour objectif de combler un vide en matière d'analyse statistique et de compléter les informations disponibles afin de permettre la prise de décisions sur des bases plus solides<sup>21</sup>. En outre, elle constitue un pas très important pour ce qui est de la collecte, de la compilation et de l'analyse des informations en rapport avec les activités antimines.

79. En ce qui concerne l'intégration de la lutte antimines dans les activités de développement, il est plus important que jamais de disposer de données fiables sur son impact économique et sur celui des restes explosifs de guerre sur les efforts de développement. Il ressort de l'examen de la Stratégie que les informations doivent faire clairement ressortir le lien entre la lutte antimines et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Bien que les informations qu'elle contient ne soient pas entièrement cohérentes ni d'un emploi très aisé, la base de données de la Banque mondiale constitue une initiative particulièrement importante qui doit recevoir l'appui nécessaire pour en garantir la pérennité au-delà des deux ans pendant lesquels elle sera accueillie par la Banque mondiale. **Les Inspecteurs sont donc parvenus à la conclusion que le Groupe consultatif devrait adopter une décision quant à la meilleure façon d'appuyer cette initiative encourageante, c'est-à-dire d'assurer la pérennité de la base de données et d'améliorer la qualité des données qu'elle contient.**

80. L'enquête et le processus interinstitutions qui a présidé à son élaboration ont montré qu'il existait certaines insuffisances et certains problèmes importants mais également que certains enseignements importants ont été tirés. Les principaux problèmes sont: a) l'absence de données de référence à l'échelle mondiale, données dont il existe un besoin urgent pour suivre la mise en œuvre de la Stratégie et son impact; b) l'absence de mécanismes de collecte de données, de suivi et d'évaluation appropriés qui permettraient d'assurer la cohérence entre les objectifs de la Stratégie et les résultats obtenus par les divers programmes de lutte antimines; et c) l'absence de compréhension et de consensus de la part des intervenants quant à la façon de mesurer l'impact de la Stratégie et d'en suivre la mise en œuvre. Les Inspecteurs insistent à nouveau sur l'importance de la prise en compte de ces facteurs lors de l'élaboration de la nouvelle stratégie pour la période 2011-2015.

81. Les membres du Groupe consultatif se sont efforcés de définir des objectifs concrets, mais ce qui précède montre à quel point il est difficile de mesurer les progrès réalisés s'agissant de certains des objectifs de la Stratégie actuelle. Les

<sup>21</sup> Banque mondiale, «Note 1: introduction to the LC<sup>3</sup>D», présentée lors de la douzième réunion internationale des directeurs de l'action antimines et des conseillers des Nations Unies, 26 mars 2009.

résultats de l'enquête menée par le CCI en mai-juin 2011 sont cohérents avec la nécessité exprimée par diverses parties prenantes de fixer des objectifs et des indicateurs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et assortis d'un calendrier précis dans le cadre de la nouvelle stratégie.

82. On peut considérer que les résultats de l'examen interne demandé par le Groupe consultatif donnent une image imparfaite de la contribution générale des Nations Unies, dans la mesure où l'impact et les résultats obtenus ne peuvent être attribués au seul système des Nations Unies. L'appropriation des objectifs/activités est par conséquent un domaine dans lequel il reste des progrès à faire, et qui doit être précisée dans la nouvelle stratégie.

#### **D. Élaboration d'une nouvelle stratégie**

83. Le projet de stratégie pour la période 2011-2015, présenté à l'occasion de la quatorzième réunion internationale des directeurs de programmes de lutte antimines et des conseillers des Nations Unies, tenue le 15 mars 2011, présente plusieurs évolutions par rapport à la Stratégie précédente. D'après ce projet, la nouvelle stratégie devrait être avant tout un document des Nations Unies destiné à définir l'action du système, contrairement à la Stratégie pour la période 2006-2010, qui était considérée comme un document destiné à l'ensemble des intervenants. Toutefois, l'enquête menée par le CCI pour le présent examen montre que la grande majorité (81 %) des répondants, quelle que soit leur affiliation, estiment que la nouvelle stratégie devrait être un document de référence pour l'ensemble des intervenants. Le projet de stratégie est conçu comme le document principal venant chapeauter un ensemble de plans – plans d'action des différentes institutions spécialisées ou des différents pays – et énonce les grands objectifs stratégiques suivants:

- Les États membres touchés possèdent des institutions et des mécanismes appropriés pour la lutte antimines;
- Les cadres normatifs et les efforts de sensibilisation à l'appui de la lutte antimines sont renforcés;
- Un appui coordonné et cohérent est assuré sur le terrain.

84. Les consultations qui ont présidé à l'élaboration de la nouvelle stratégie ont fait ressortir certains problèmes systémiques. Premièrement, il n'y a guère de consensus au sein du Groupe consultatif quant à la façon dont la lutte antimines devrait procéder, ce qui a suscité des tensions considérables entre les membres. En outre, bien qu'une nette majorité des répondants à l'enquête du CCI considéraient que tous les acteurs concernés devraient participer à l'élaboration de la stratégie, certains, en particulier les organisations non gouvernementales, ont estimé ne pas être suffisamment consultés, ce qui pourrait à terme se traduire par une moins grande acceptation de la nouvelle stratégie.

85. L'élaboration de la nouvelle stratégie n'est pas tâche facile. Elle devrait, entre autres, refléter le rôle de direction, de coordination et de facilitation joué par les Nations Unies et la place du système au niveau mondial. En résumé, les Inspecteurs insistent sur le fait que l'élaboration de la nouvelle stratégie devrait accorder une attention suffisante aux principaux points suivants:

- Encourager l'application du principe Unis dans l'action;
- Placer le système des Nations Unies à la tête de la lutte antimines au niveau mondial;
- Insister sur l'importance d'un processus approprié de suivi et d'évaluation qui permette d'évaluer les progrès réalisés, et notamment sur la constitution d'une base mondiale de données de référence, et sur la fixation d'objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et assortis d'un calendrier ainsi que d'indicateurs concrets et de résultats mesurables de façon à mesurer les principales activités;
- Prendre en compte le rôle des donateurs;
- Faire référence au contexte plus général, notamment socioéconomique, dans lequel s'inscrit la lutte antimines, conformément aux normes internationales existantes, y compris aux objectifs du Millénaire pour le développement;
- Assurer la participation des institutions nationales et contribuer au renforcement des capacités;
- Faire participer toutes les parties prenantes concernées à la poursuite des discussions et au processus d'élaboration de façon à assurer une large acceptation de la nouvelle stratégie;
- Contribuer à l'élaboration d'une nouvelle politique qui précise davantage les rôles, les responsabilités et la maîtrise des différents scénarios par les institutions spécialisées;
- Renforcer le respect du droit international.

86. L'application de la recommandation ci-après devrait contribuer à renforcer l'efficacité des activités du système des Nations Unies dans le domaine de la lutte antimines.

#### **Recommandation 2**

**Dans le cadre de la préparation de la nouvelle stratégie, le Secrétaire général devrait constituer une base mondiale de données de référence fiables tout en s'appuyant sur les efforts en cours, ce qui devrait faciliter le suivi systématique des progrès réalisés et l'évaluation finale des résultats effectivement obtenus par rapport aux objectifs stratégiques.**

## **IV. Coordination**

### **A. Coordination au sein des Nations Unies et l'approche par groupes**

87. Le Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines est le principal mécanisme d'appui à la coordination interinstitutions des incitatives et activités dans le domaine de la lutte antimines au sein du système des Nations Unies. Présidé par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la

paix, il se compose de 14 départements, organismes, programmes et fonds des Nations Unies participant à l'exécution de programmes de lutte antimines dans plus de 30 pays et dans trois territoires. Le Groupe interinstitutions de coordination est le forum de coordination des politiques et stratégies de l'ONU relatives à la lutte antimines, de suivi par l'Organisation de la menace que présentent dans le monde les mines antipersonnel et les restes explosifs de guerre, et de l'examen de l'intervention des Nations Unies en matière de lutte antimines dans un pays donné. Le Groupe soumet aussi des options et recommandations à l'examen des hauts responsables de l'ONU dans des pays donnés. Le Groupe tient une réunion de travail une fois par mois et une réunion par trimestre pour prendre, par consensus, les décisions importantes.

88. Les résultats de l'examen étayaient l'idée selon laquelle la répartition générale des rôles et responsabilités au sein du Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines est dans une large mesure satisfaisante. Cependant, s'il existe bien une politique commune des Nations Unies, il reste que la définition très générale des rôles et responsabilités de chacun des membres du Groupe permet différentes interprétations quant au moment précis où finit le mandat de l'organisme concerné et où commence un nouveau mandat pour lui. À l'origine, il semble y avoir eu persistance d'une certaine concurrence entre organismes et le Service de la lutte antimines des Nations Unies se bat pour asseoir son rôle de chef de file au sein de la famille des Nations Unies. Le Service de la lutte antimines est officiellement accepté en tant qu'élément central de la lutte antimines, mais, en termes de pertinence opérationnelle, le PNUD, l'UNICEF et l'UNOPS exercent aujourd'hui une influence considérable. La coopération se fait en partie par l'intermédiaire de divers groupes de coordination et de liaison mis sur pied à cet effet. Toutefois, l'efficacité et l'efficience dans la coopération et la coordination tant dans les villes sièges que dans les lieux d'affectation hors siège varient d'un cas à l'autre et dépendent dans une très large mesure du pays et de la personnalité des responsables concernés.

89. Une évaluation interne du Service de la lutte antimines des Nations Unies effectuée en 2006 par la Section des meilleures pratiques du Département des opérations de maintien de la paix a conclu que la fonction du Service de la lutte antimines en tant qu'élément central de la lutte antimines n'était pas suffisamment reconnue. L'influence considérable qu'exercent des acteurs comme le PNUD et l'UNICEF dans le domaine de la lutte antimines a des répercussions sur le mandat d'élément central confié au Service de la lutte antimines. Le rôle d'élément central que joue le Service a, à n'en pas douter, concouru à la mise en place d'une planification et d'une politique stratégiques interinstitutions plus fortes et plus cohérentes. L'évaluation interne du Service de la lutte antimines de 2006 indiquait que «le Service de la lutte antimines des Nations Unies a, toutefois, démontré des faiblesses particulières dans son rôle d'élément central. Au nombre de ces faiblesses figurent la mise en commun et la répartition des ressources, la nécessité d'éviter des coûts de coordination doubles entre le Service même et les intermédiaires contractuels, et l'incapacité du Service à assurer un équilibre au plan national entre personnel contractuel et fournisseurs de biens»<sup>22</sup>. Les Inspecteurs ont constaté que certaines de ces questions n'étaient toujours pas réglées.

<sup>22</sup> Section des meilleures pratiques de maintien de la paix/Service de la lutte antimines des Nations Unies, «Post-conflict coordination – the case of the United Nations Mine Action Service: lessons learned» (juin 2006), p. 23.

90. Ainsi que l'ont fait observer de nombreuses parties prenantes importantes dans la lutte antimines, c'est une sorte de défi qu'a reçu le Service de la lutte antimines des Nations Unies sous forme de mandat. La coordination requiert une certaine autorité: dans son rôle d'entité chef de file et d'élément central dans le domaine de la lutte antimines des Nations Unies, le Service devrait exercer une certaine influence, ou une «autorité en matière de coordination» sur les autres entités des Nations Unies engagées dans la lutte antimines. Il s'agit là toutefois d'une question difficile à résoudre, vu que certaines de ces entités disposent de structures de gouvernance et de politiques propres, et ont une plus forte présence sur le terrain. L'existence d'un cadre institutionnel étendu représente un défi particulier en matière de coordination. Il semble donc qu'il soit, à tout le moins, difficile pour cette entité relativement petite au sein du Département des opérations de maintien de la paix de «s'imposer». Le Service de la lutte antimines n'est pas seulement chargé de coordonner les 14 organismes, programmes et fonds des Nations Unies engagés dans la lutte antimines, mais aussi de mettre en œuvre des projets sur le terrain. En outre, la responsabilité lui a été confiée de gérer le Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage, le principal mécanisme de financement de la lutte antimines (examiné de façon plus détaillée au chapitre V). Le Fonds d'affectation spéciale canalise le financement venant des donateurs vers les programmes de lutte antimines. La multiplicité des rôles est à l'origine de la perception largement répandue parmi les parties prenantes dans la lutte antimines de l'existence d'un évident conflit d'intérêts, comme l'ont dit des acteurs importants durant les entretiens.

91. La présence du Service de la lutte antimines des Nations Unies dans des situations non liées au maintien de la paix s'est révélée être des fois une source de tensions entre les organismes. Un bon exemple en est fourni par l'arrivée récente du Service de la lutte antimines en Colombie, à la demande des autorités du pays, pour fournir un appui technique au programme national de la lutte antimines, directement et sans que cette action ne soit intégrée dans le plan national conçu par l'équipe de pays des Nations Unies et le système des résidents coordonnateurs. De fait, le Service de la lutte antimines ne fait pas partie de l'équipe de pays des Nations Unies et a instauré un dialogue parallèle avec les autorités du pays, en se substituant à certains organismes des Nations Unies, donateurs et ONG, ce qui a eu des répercussions négatives sur l'action humanitaire et de développement que menaient localement le PNUD et l'UNICEF, et a amené certains organismes à mettre en question le rôle du Service. Ces problèmes se sont posés bien qu'une étude de la Section des meilleures pratiques du Département des opérations de maintien de la paix ait indiqué clairement en 2006 que la politique des Nations Unies dans le domaine de la lutte antimines devait être centrée sur les compétences réelles sur le terrain, plutôt que sur les mandats définis à l'avance.

92. À cet égard, les Inspecteurs rappellent les principes fondamentaux de l'assistance humanitaire, qui sont les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité (résolution 46/182 de l'Assemblée générale) et rappellent que, selon les directives du Comité permanent interorganisations, «en principe, les moyens militaires et civils des forces belligérantes ou d'unités qui se trouvent activement engagées dans les combats *ne doivent pas* être utilisés pour appuyer des activités

humanitaires»<sup>23</sup>. Par conséquent, la fourniture d'une assistance aux belligérants n'est pas exclue en soi; cependant, il est impératif que de tels arrangements de coopération et de collaboration avec les institutions nationales n'entament pas la neutralité et l'impartialité de l'ONU, même si, dans le cas de la Colombie, l'action du Service de la lutte antimines des Nations Unies était centrée sur la mise en place de structures civiles dans le Programme présidentiel de lutte antimines.

93. Les missions effectuées sur le terrain ont confirmé que chaque pays est un cas très particulier. L'histoire, la nature du conflit, de même que les principaux acteurs, y compris la présence locale des Nations Unies, sont uniques en leur genre dans chaque cas. Ce qui amène les Inspecteurs à pleinement souscrire à l'idée selon laquelle la lutte antimines devrait dûment reposer sur les compétences réelles sur le terrain. Toutefois, la coordination au niveau des villes sièges est cruciale et a un effet important sur les activités spécifiques dans le pays, comme les Inspecteurs l'ont constaté durant leur visite sur le terrain en Colombie, où l'absence de coordination au niveau du siège a eu un effet négatif sur la coordination des entités des Nations Unies au niveau national.

94. Certes, les principales parties prenantes soutiennent l'idée de la création d'un «pare-feu» entre le rôle de coordonnateur du Service de la lutte antimines des Nations Unies et celui que celui-ci assume dans l'exécution de projets sur le terrain, mais le Service lui-même souligne que la fonction d'élément central dans la lutte antimines qui est la sienne se justifie pleinement au sein du Département des opérations de maintien de la paix, en raison principalement de l'importance des situations de maintien de la paix, de la nature centralisée de la structure organisationnelle du Département et de l'accès direct du Service au budget statutaire. Un conflit d'intérêts de même nature a existé dans certains pays touchés où la coordination de la lutte antimines, la politique de développement, les activités normatives et même des fois la coordination du financement et l'allocation des ressources relevaient de la responsabilité d'un seul organe national (comme, par exemple, au Cambodge), lequel avait aussi en charge la mise en œuvre du programme. Le problème du conflit d'intérêts a été résolu par la division de l'entité en deux organisations distinctes, l'une devenant notamment responsable de la coordination, de la définition des priorités, de la conception de normes et de standards nationaux ainsi que de l'entretien de systèmes d'information pertinents et de bases de données nationales, l'autre devenant responsable de la mise en œuvre des projets. Les Inspecteurs sont convaincus que la même façon de procéder devrait être adoptée au sein du système des Nations Unies. Ils sont d'avis que la coordination générale de la lutte antimines devrait être séparée de la gestion et/ou l'exécution des projets et que les décisions concernant la mise en œuvre, lorsqu'elles sont prises ou exécutées par une entité des Nations Unies, devraient être déterminées par les compétences réelles sur le terrain.

95. Les Inspecteurs conviennent avec certains États Membres donateurs interrogés que, dans certaines situations (par exemple, les opérations de maintien de la paix et les interventions d'urgence), le Service de la lutte antimines des Nations Unies peut, en l'absence d'autres acteurs, avoir l'avantage comparatif d'exercer une fonction opérationnelle effective réellement importante. Toutefois, limiter le Service de la lutte antimines à un simple rôle de coordination peut être contreproductif et peut

---

<sup>23</sup> Comité permanent interorganisations, «Civil-military relationship in complex emergencies», document de référence du Comité permanent interorganisations, juin 2004, par. 38.

avoir un effet fâcheux sur l'efficacité de la lutte antimines des Nations Unies sur le terrain. D'où la nécessité de réfléchir attentivement à un rôle opérationnel en pareils cas au moyen d'une stratégie de transfert de responsabilité et en liaison avec cette stratégie, à l'issue du mandat d'urgence, de maintien de la paix ou mandat politique.

96. La mise en œuvre de la recommandation suivante contribuerait au renforcement de la coordination et la coopération au sein du système des Nations Unies.

### **Recommandation 3**

**Le Secrétaire général, en sa qualité de Président du CCS, devrait en consultation avec les chefs de secrétariat des organismes compétents du système des Nations Unies engagés dans la lutte antimines instituer un processus transparent et ouvert à tous visant à clarifier les termes de référence du Service de la lutte antimines des Nations Unies ainsi que les tâches et mandats des autres acteurs, dans le but de faire du Service, en sus du rôle que joue celui-ci en tant qu'élément central de la lutte antimines de l'ONU, la principale entité chargée de la politique et de la coordination en matière de lutte antimines, tout en reconnaissant le rôle opérationnel dévolu au Service dans des contextes spécifiques, tels que les interventions d'urgence, les opérations de maintien de la paix et l'appui aux missions politiques spéciales.**

97. L'atmosphère de conflit entre entités des Nations Unies dans laquelle a été élaboré le projet de stratégie est un autre signe de tension, qui est palpable sur le terrain et qui constitue un problème bien connu des intervenants dans le domaine de la lutte antimines. Les Inspecteurs sont fermement convaincus que cette atmosphère compromet l'instauration d'une coopération et d'une coordination ouvertes et va à l'encontre de la vision «Unis dans l'action». En outre, la Stratégie 2006-2010 avait déjà perçu dans le risque d'un «refus de certains partenaires de collaborer»<sup>24</sup> un possible important obstacle à sa mise en œuvre.

98. Le Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement affirme dans son rapport publié en 2006 que «[l]e manque de rationalité et d'efficacité de la gouvernance, ainsi que le caractère imprévisible des financements, ont contribué à l'incohérence des politiques, aux chevauchements d'activité et au mauvais fonctionnement opérationnel de l'ensemble du système. La coopération entre les organisations a été entravée par la course aux financements, la dérive de la définition des missions et le caractère dépassé des pratiques de fonctionnement»<sup>25</sup>. Pour lutter contre cette fragmentation, le Groupe de haut niveau a recommandé l'approche «Unis dans l'action» et une plus grande volonté de

<sup>24</sup> Stratégie interinstitutionnelle des Nations Unies contre les mines: 2006-2010, par. 13.

<sup>25</sup> A/61/583, p. 10.

collaborer à la mise en œuvre d'une stratégie commune axée sur une série d'objectifs communs<sup>26</sup>.

99. En Albanie, un des pays pilotes pour l'initiative «Unis dans l'action», et où les Inspecteurs ont effectué une de leurs missions sur le terrain, la mise en œuvre cohérente de ce concept, conjointement avec une équipe de pays petite et efficace, a grandement aidé à améliorer la coordination et la communication entre les organismes des Nations Unies, ce qui a favorisé par ailleurs l'exécution des activités liées à la lutte antimines et a concouru au succès général de cette lutte dans le pays.

100. Le rapport du Secrétaire général de 2009 sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit a mentionné la lutte antimines en tant que domaine prioritaire<sup>27</sup> et le Service de la lutte antimines des Nations Unies est cité en exemple comme une entité unique qui fournit compétences, expertise et capacités, et qui peut disposer à cette fin de moyens limités susceptibles d'être déployés rapidement<sup>28</sup>. Néanmoins, dans son rapport intérimaire de juillet 2010, le Secrétaire général a révélé que, dans le domaine de la lutte antimines, les principes internes n'avaient pas toujours permis d'assurer une coordination suffisante pour une prestation rapide, prévisible et effective des services dans l'environnement complexe du lendemain d'un conflit<sup>29</sup>.

101. En 2004, un examen du système humanitaire international a recensé des lacunes importantes dans beaucoup de domaines de l'intervention humanitaire, de même que des problèmes de coordination. L'absence d'organismes clairement dotés d'un mandat de chef de file a souvent eu pour résultat que les interventions internationales dans des situations de crises humanitaires se faisaient sur une base ponctuelle, ce qui entraînait des insuffisances en termes de capacités et de réaction. En 2005, le Comité permanent interorganisations a décidé d'adopter l'approche par groupes dans des situations d'urgence humanitaire complexes; il a aussi décidé que cette approche devait être adoptée à l'échelle mondiale et aussi au niveau de chaque pays avec une certaine flexibilité. Chaque groupe correspond à un secteur important, tel que la nutrition, la protection ou l'éducation. Dans le cas du Groupe de la protection à l'échelle mondiale, celui-ci a été subdivisé en domaines de responsabilité qui fonctionnent sous la direction générale du HCR, qui joue le rôle d'organisme chef de file à l'échelle mondiale pour la protection. Le Service de la lutte antimines des Nations Unies est l'entité chef de file du domaine de responsabilité concernant la lutte antimines. Bien qu'il existe un domaine de responsabilité concernant la lutte antimines depuis 2005, celui-ci n'a toutefois jamais fonctionné. C'est plutôt le Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines et «la Politique» qui sont restés les principaux mécanismes pour la coordination de la lutte antimines des Nations Unies. Un «chef de groupe» est un organisme/une organisation qui a pris l'engagement formel d'assumer un rôle de chef de file dans la communauté humanitaire internationale dans un secteur (domaine d'activité) particulier, et de veiller à ce qu'il y ait une intervention adéquate et des normes élevées de prévisibilité, de respect de l'obligation de rendre compte et de partenariat. Un chef de groupe s'engage à agir en qualité de «prestataire de dernier ressort» dans ledit secteur (domaine d'activité) particulier.

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> A/63/881-S/2009/304, par. 17

<sup>28</sup> Ibid., par. 53.

<sup>29</sup> A/64/866-S/2010/386, par. 37.

Les organismes chefs de file des domaines de responsabilité assument des rôles de même ordre dans leur domaine de responsabilité, tandis que l'organisme chef de file conserve la responsabilité générale en matière de direction et de respect de l'obligation de rendre compte, notamment le respect de cette obligation pour le groupe.

102. Le Comité des politiques a publié la décision 2010/18/i, par laquelle il chargeait le Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines d'examiner «la Politique» interorganisations actuelle et le Cadre de planification de la lutte antimines et d'intervention rapide qui y est associé, comme mentionné plus haut. Au cours d'une session de réflexion tenue en octobre 2010, le Groupe interinstitutions de coordination a décidé que, en principe, le Groupe de la protection à l'échelle mondiale était le forum de coordination approprié pour la lutte antimines. De la sorte, la décision amendait implicitement «la Politique», en particulier pour ce qui concerne celles des interventions humanitaires qui relèvent du troisième scénario envisagé dans «la Politique» (intervention d'urgence) et dans lesquelles l'approche par groupes est applicable.

103. D'autres scénarios, dans lesquels l'approche par groupes n'est pas applicable, continueront de relever du Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines. Le 2 mars 2011, le Service de la lutte antimines des Nations Unies a organisé une réunion d'information sur le domaine de responsabilité concernant la lutte antimines et pour un examen du projet de termes de référence du Service, avec la participation des acteurs compétents de la lutte antimines, notamment des ONG. Les termes de référence ont été entérinés et approuvés par les participants à la réunion tenue le 1<sup>er</sup> juillet 2011 sur le domaine de responsabilité concernant la lutte antimines. Ce domaine de responsabilité vise à apporter sur le terrain un appui à des interventions cohérentes, interinstitutions et interorganisations, au moyen d'une campagne de sensibilisation à l'échelle mondiale, de normes et de politiques d'orientation, du renforcement des capacités d'intervention et d'autres formes d'appui nécessaires.

104. La Libye fournit le premier exemple d'application du concept de domaine de responsabilité sur le terrain, sous la forme d'une initiative prise au niveau du Siège par le Service de la lutte antimines des Nations Unies et qui a abouti à la constitution de l'Équipe mixte de coordination de la lutte antimines, composée d'opérateurs compétents sur le terrain s'occupant de la coordination, de l'établissement d'un ordre de priorités des tâches, de la mobilisation des ressources, de la liaison avec les autorités et de la relation avec le système des groupes au niveau du pays.

## **B. Coordination avec les donateurs**

105. Compte tenu de la situation économique difficile actuelle et de la baisse probable de l'appui financier international destiné à la lutte antimines, la coordination avec les donateurs constitue un élément crucial si l'on tient à l'utilisation la plus efficace possible des ressources disponibles. L'étude du Centre international pour le déminage humanitaire sur le financement de la lutte antimines, ses tendances, modalités et perspectives d'avenir, contient les résultats d'une enquête menée auprès de pays donateurs en 2010, dont les conclusions suivantes concernent la coordination avec les donateurs:

- Les donateurs sont généralement favorables à une amélioration de la coordination, à la fois entre eux et avec les pays touchés par les mines;
- Ils tendent plutôt à répondre aux invitations à la coordination, qu'à être proactifs et à prendre l'initiative d'activités pour renforcer la coordination;
- Les effectifs des administrations des donateurs et, en particulier, le nombre d'agents responsables de la lutte antimines ont été réduits au fil des ans. Le résultat en a été que les capacités des donateurs ont été amoindries, entraînant un éparpillement de l'attention, une dépendance accrue des opérateurs de la lutte antimines, des ONG et des Nations Unies, ainsi que la perte de la mémoire institutionnelle et des compétences internes;
- Leur participation aux activités de coordination sur le terrain dépend dans une très large mesure du type de programme et d'approche qu'ils adoptent dans leurs relations avec le pays hôte<sup>30</sup>.

106. Les Nations Unies ont un important rôle à jouer dans le domaine de la coordination avec les donateurs, en particulier à l'échelle mondiale. Ainsi que reflété dans «la Politique», l'Organisation fournit une assistance au Groupe d'appui à la lutte antimines, un forum de donateurs comprenant des États parties et des États non parties à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, qui se réunit généralement à New York. Le Groupe d'appui à la lutte antimines, qui est présidé par roulement par les pays donateurs, est un organe qui donne la possibilité aux donateurs et aux Nations Unies de partager des informations sur les tendances qui apparaîtront, les priorités opérationnelles, les déficits de financement ainsi que sur la coordination et la mise en œuvre efficaces et efficaces de la lutte antimines<sup>31</sup>.

107. Les Inspecteurs ont noté que la coordination avec les donateurs a constitué par le passé un défi important pour l'efficacité de la lutte antimines. En dépit de quelques initiatives de réforme, davantage d'efforts seront nécessaires dans les années à venir pour que puisse être instauré un dialogue ouvert et que puisse être améliorée la contribution collective des donateurs. Le fonctionnement du Groupe d'appui à la lutte antimines a connu une amélioration, par exemple avec la réduction du nombre de réunions – qui se tenaient à l'origine une fois par mois – à deux ou trois réunions par an, ce qui permet la participation de décideurs venant des capitales. Néanmoins, ce sont des fonctionnaires sans pouvoir de décision qui participent souvent aux réunions. Une autre initiative, en cours de mise en œuvre grâce à des fonds fournis par le Royaume de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, doit permettre de financer un renforcement du secrétariat du Groupe d'appui à la lutte antimines jusqu'à la fin du mois de mars 2013.

108. D'importantes difficultés subsistent. Par exemple, la majeure partie du financement est encore fournie sur une base annuelle et à court terme. Même si les Inspecteurs sont conscients que certains donateurs peuvent rencontrer des difficultés dans leur cadre législatif national, de meilleurs résultats peuvent être obtenus si davantage d'États parties suivent l'exemple des donateurs qui fournissent déjà un financement pluriannuel, qui facilite la planification.

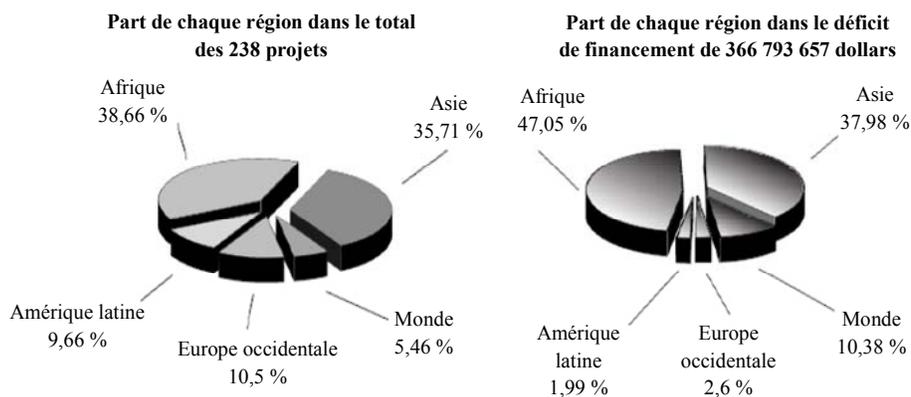
<sup>30</sup> Voir note de bas de page 13, p. 12 et 13.

<sup>31</sup> Rapport du Secrétaire général sur l'assistance à la lutte antimines (A/64/287), par. 32.

109. Plusieurs instruments ont été conçus pour faciliter la coordination avec les donateurs et appuyer la coordination à l'échelle d'un pays: Le *Portefeuille de projets de lutte antimines* a été publié dès 1998 et a pour objet de servir d'instrument général pour les ressources et de document de référence pour les donateurs, les décideurs, les acteurs de la lutte antimines et les intervenants nationaux et internationaux dans ce domaine. Le *portefeuille* est censé, théoriquement, influencer sur les projets que conçoivent les pays touchés par les mines et les restes explosifs de guerre sur la base des priorités et stratégies nationales. Chaque proposition de projet contient une description des objectifs, une présentation des bénéficiaires ciblés, un exposé des activités projetées et des résultats escomptés, le nom de l'organisme pour lequel les ressources sont demandées, une liste des partenaires qui s'occupent de l'exécution des programmes, le montant total du budget et le déficit prévu au cours des années suivantes; les vues du pays et les propositions de projet sont mises en ligne et régulièrement mises à jour à l'adresse [www.mineaction.org](http://www.mineaction.org). Les *Projets 2011 du portefeuille de projets de lutte antimines* sont au nombre de 238 projets pour 29 pays, territoires ou missions touchés par les mines antipersonnel et les restes explosifs de guerre, le coût total des projets s'élevant à plus de 498 millions de dollars dans le cadre de budgets combinés et le déficit de financement de ce coût total étant de 367 millions de dollars en mars 2011 (voir fig. 5). La répartition géographique des projets fait apparaître que la plupart des activités projetées concernaient l'Afrique (92 projets sur 238). Pour ce qui est du déficit aussi, l'Afrique, en particulier le Soudan, était le continent le plus concerné, avec un montant de plus de 172 millions de dollars.

Figure 5

**Part de chaque région dans le nombre total de projets et dans le déficit de financement, 2011**



Source: Service de la lutte antimines des Nations Unies/PNUD/UNICEF, *Portefeuille des projets de lutte antimines 2011*, p. 379.

110. Le *Portefeuille* sous sa forme et sa formule actuelles est orienté en premier lieu vers un de ses objectifs initiaux: il est considéré davantage comme un instrument de mobilisation des ressources que comme un mécanisme visant à faciliter la coordination et la planification communes à l'échelle d'un pays. Les Inspecteurs sont toutefois convaincus que les deux éléments devraient se compléter l'un l'autre et qu'il y a lieu encore d'explorer tout le potentiel que recèle le

*Portefeuille*. Ils soulignent par ailleurs que les propositions de projet doivent être fondées sur des évaluations des besoins, ce qui en renforce grandement – et met en évidence – la pertinence, tout en mettant en lumière l'importance qu'il y a à associer des représentants des autorités nationales et locales ainsi que d'autres acteurs intéressés dotés de connaissances sur le pays au travail d'élaboration des propositions. Une attention particulière devrait être accordée aux pays et territoires qui peuvent actuellement ne pas être pris en compte dans le *Portefeuille*, mais qui ont encore besoin d'assistance.

111. À cet effet, les représentants des pays touchés par les mines ont exprimé à de nombreuses reprises leurs préoccupations au sujet du déficit d'informations et du manque de transparence entourant les financements reçus, comme ils ont souligné le besoin d'être mieux informés pour faciliter la planification au niveau national. Il est crucial, dès lors, que les flux de ressources financières soient transparents et que les donateurs fassent en sorte que l'appui au financement de la lutte antimines, en particulier au travers de canaux bilatéraux, soit conforme aux priorités nationales. Certains pays touchés ne savent toujours pas, dix ans après l'entrée en vigueur de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, où et comment accéder au financement que fournissent les donateurs.

112. Pour faire face à ces déficits et faciliter le partage des informations, le Service de la lutte antimines devrait envisager la réactivation de la base de données mondiale sur les investissements dans la lutte antimines<sup>32</sup>, qui avait été créée au départ à cette fin, mais n'a pas été entretenue. En outre, les Inspecteurs soulignent qu'il conviendrait d'explorer la mesure dans laquelle cette base de données – qui est fondamentalement un «portefeuille de donateurs» – pourrait soit compléter le *Portefeuille de projets de lutte antimines* ou même être intégré à cet instrument. La décision ayant été prise de publier le *portefeuille* sous forme électronique uniquement (la première fois en 2010) sur le site Internet E-MINE, il peut s'avérer utile aussi d'envisager la création d'un système régulièrement mis à jour de suivi des flux financiers sur le modèle de celui utilisé par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour les flux d'aide. Une plate-forme pratique et conviviale de partage des informations ne renforcerait pas seulement la transparence concernant à la fois la disponibilité de ressources financières et les besoins de financement existants, mais faciliterait aussi la coordination et permettrait le suivi des contributions.

113. **Les Inspecteurs concluent surtout qu'il y a lieu d'améliorer la coordination avec les donateurs.** Ceux-ci ont aussi fait état de la nécessité de renforcer les mécanismes de coordination existants, en particulier le Groupe d'appui à la lutte antimines. **Dans l'idéal, les donateurs devraient se réunir avec les pays touchés par les mines et élaborer des stratégies avec ceux-ci.** Toutefois, il s'agit là de l'exception plutôt que de la règle. Une première mesure encourageante a été récemment prise à la dixième réunion des États parties à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, avec la décision tendant à la mise sur pied d'un comité permanent sur les ressources, la coordination et l'assistance.

<sup>32</sup> La base de données sur les investissements dans le domaine de la lutte antimines a été au départ créée avec le soutien du Gouvernement canadien pour fournir des informations sur les ressources disponibles dans le monde pour l'assistance à la lutte antimines. Voir [www.mineaction.org/overview.asp?o=27](http://www.mineaction.org/overview.asp?o=27).

### C. Coordination avec d'autres acteurs

114. Le Comité directeur de la lutte antimines appuie la coordination des initiatives des Nations Unies dans le domaine de la lutte antimines avec des partenaires n'appartenant pas aux Nations Unies. Outre les membres du Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines, il se compose des représentants du CICR, de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, du Centre international de déminage humanitaire de Genève et des ONG internationales engagées dans la lutte antimines.

115. Depuis plus d'une décennie, le Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines organise, en partenariat avec la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, la Réunion internationale annuelle des directeurs des programmes de lutte antimines et des conseillers des Nations Unies, à laquelle prennent part traditionnellement de hauts fonctionnaires de programmes nationaux de la lutte antimines, des conseillers et des responsables des Nations Unies chargés de la lutte antimines, des ONG, des experts venant des gouvernements donateurs et d'autres partenaires qui s'occupent de l'exécution des programmes. La réunion offre l'occasion aux participants de se réunir et d'évaluer les progrès réalisés, et de discuter des difficultés à venir dans le secteur. Les Inspecteurs ont assisté à la réunion de 2011 et ont eu l'occasion d'échanger des vues avec divers acteurs de la lutte antimines venus de pays touchés, qui leur ont fourni des informations utiles pour l'établissement du présent examen. La Réunion internationale des directeurs des programmes de lutte antimines et des conseillers des Nations Unies constitue une initiative positive qui promeut un partage utile des connaissances et des discussions ouvertes, et qui, de l'avis des Inspecteurs, devrait être maintenue.

116. Ainsi que déjà indiqué, la société civile a été une force motrice importante dans l'avènement de la Convention d'Ottawa et, comme exposé dans les paragraphes qui précèdent, elle est un acteur majeur dans la lutte antimines actuelle. Les ONG sont les observateurs de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, et, dans la plupart des cas, ce sont elles qui la mettent en œuvre sur le terrain. Par conséquent, la communication et la coordination entre la société civile et les entités des Nations Unies intéressées sont essentielles. Afin de recueillir leurs vues, les Inspecteurs ont eu des entretiens avec des représentants de la société civile dans chaque mission effectuée sur le terrain et une réunion de groupe a été organisée avec des représentants d'ONG à Genève. Les responsables des ONG interrogés ont dit regretter que le dialogue entre eux et les organismes des Nations Unies se soit détérioré depuis le Sommet de Nairobi de 2004; toutefois, les entretiens organisés et les résultats de l'enquête du CCI indiquent que le dialogue est en train d'être renoué.

117. En général, les ONG souscrivent à l'idée d'un monde «sans mines», alors que certains pays donateurs et d'autres parties prenantes sont favorables au concept d'un monde «sans répercussions» des mines, ce qui veut dire qu'il faut concentrer les efforts sur un déminage fondé sur des critères socioéconomiques et tenant compte des répercussions sur les communautés touchées, en reléguant de la sorte au second plan l'obligation juridique d'enlever toutes les mines comme l'impose la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction. La Convention requiert que chaque État partie mette tout en œuvre pour recenser toutes les mines contenant des

mines antipersonnel, enlève et détruit toutes les mines antipersonnel trouvées dans les zones relevant de sa juridiction ou placées sous son contrôle. Pour ce qui la concerne, l'ONU, en partie sous l'influence des donateurs, a modifié son approche humanitaire dans le domaine de la lutte antimines en plaçant cette lutte dans un cadre de développement plus vaste. Si les concepts comme les préférences devraient être perçus comme faisant partie d'un tout homogène plutôt que comme des objectifs distincts et disparates, les ONG sont, elles, fermement convaincues qu'une solution devrait être trouvée à cette déconnexion et qu'un dialogue ouvert et constructif devrait être renoué.

118. Les instruments permettant de faciliter le dialogue sont en place. Le Comité directeur de la lutte antimines appuie la coordination des initiatives des Nations Unies dans le domaine de la lutte antimines avec des partenaires n'appartenant pas aux Nations Unies, en fournissant un forum de discussion ouverte et de partage d'informations. Le Comité directeur se réunit au moins une fois l'an, normalement à Genève, et peut constituer des groupes ad hoc pour les charger de questions particulières ou thématiques se posant dans des pays donnés. Le domaine de responsabilité s'occupant de la lutte antimines au sein du Groupe de la protection à l'échelle mondiale, s'il est réactivé, sera un autre forum par lequel les ONG pourraient fournir des informations en retour au système des Nations Unies.

119. Les réponses des ONG à l'enquête du CCI font apparaître un certain malaise lorsqu'il est question de l'évaluation des relations de travail avec les Nations Unies. En même temps, les ONG reconnaissent qu'un dialogue plus constructif a été instauré avec les Nations Unies au cours des récents mois, en particulier sur des questions comme la coopération, l'utilisation efficiente et efficace des ressources, les situations d'urgence humanitaire, et la participation des ONG au domaine de responsabilité concernant la lutte antimines.

120. La coordination sur le terrain est aussi influée par les méthodes de travail, telles que les dispositions prises dans le domaine des achats et pour d'autres contrats. Les différents partenaires ont des méthodes de travail propres qui, dans la plupart des cas, sont bien connues dans leurs organisations respectives; ces méthodes peuvent toutefois ne pas être comprises lorsque les intéressés travaillent en partenariat avec d'autres organisations. Ceci est particulièrement important lorsque des organisations très différentes concluent des accords de partenariat. La bureaucratie entrave la coopération. À cet égard, les principales ONG qui s'occupent de l'exécution des programmes ont souligné les lourdes exigences et obligations en matière de présentation de rapports émanant de certaines entités des Nations Unies; en outre, les différents entités et programmes de l'Organisation imposent aux partenaires qui s'occupent de l'exécution des programmes différentes exigences et obligations en matière de présentation de rapports. **Les Inspecteurs concluent, dès lors, que le système des Nations Unies devrait faire l'effort d'harmoniser les critères relatifs à la présentation de rapports (par exemple, au moyen de modèles communs), lorsqu'il travaille avec des partenaires extérieurs dans des projets humanitaires et de développement, y compris dans le domaine de la lutte antimines.**

## **D. Le développement des capacités nationales et la transition vers l'appropriation nationale**

121. Ainsi que défini dans «la Politique», les activités des Nations Unies dans le domaine de la lutte antimines visent à favoriser l'appropriation nationale, la mise en place d'institutions et le renforcement des capacités. En outre, l'objectif stratégique de la Stratégie interinstitutions des Nations Unies pour la période 2006-2010 consiste pour l'Organisation à s'employer, «avec les autorités nationales ... à réduire le fléau humanitaire, social et économique que constituent les mines terrestres et ceci jusqu'à ce que l'assistance antimines des Nations Unies cesse d'être requise» (par. 14). Ceci signifie que, à long terme, les buts et objectifs fixés à l'échelon national en matière de lutte antimines pourront être atteints avec peu ou pas de soutien international. L'objectif stratégique 4 définit les principales activités d'assistance aux autorités nationales et contient des indicateurs généraux permettant de mesurer les progrès réalisés. La responsabilité principale dans le domaine de la lutte antimines incombe au gouvernement du pays touché. Cette responsabilité devrait être dévolue à une autorité nationale en matière de lutte antimines ayant la mission de définir les dispositions régissant un programme national de lutte antimines et chargée de la gestion et de la coordination dudit programme.

122. Le cadre et les circonstances du renforcement des capacités nationales et de la mise en place d'institutions pour gérer la menace que font peser les mines/restes explosifs de guerre varient considérablement et dépendent largement du degré d'engagement des gouvernements des pays touchés. En conséquence, les autorités chargées de la lutte antimines des pays touchés ont des mandats uniques souvent – mais pas nécessairement – définis dans la législation nationale, mandats qui sont conçus de façon à mettre en place et à organiser la coordination et la gestion des activités. Dans un programme de lutte antimines type, les Nations Unies apportent leur appui au développement de structures nationales de lutte antimines à trois niveaux:

- 1) Une institution chargée de la réglementation et de la politique en matière de lutte antimines au niveau interministériel;
- 2) Un organe de coordination qui supervise aussi les diverses opérations de lutte antimines en consultation avec les principales parties prenantes;
- 3) Recourir à des organisations non gouvernementales, à but non lucratif, de défense civile, à la police ou à l'armée.

123. Dans certaines circonstances, en particulier les opérations de maintien de la paix et les situations d'urgence humanitaire, les Nations Unies assument certaines responsabilités ou toutes les responsabilités incombant normalement à une autorité nationale de lutte antimines. En pareils cas, c'est le Service de la lutte antimines des Nations Unies, en coopération avec les membres du Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines, qui, d'une manière générale, reçoit le mandat de coordonner la planification d'une intervention d'urgence, de concevoir un programme de lutte antimines, d'aider au déploiement d'une opération de maintien de la paix, et de transférer par la suite aux autorités nationales les responsabilités en matière de gestion des programmes. Dans d'autres circonstances, habituellement, plutôt qu'immédiatement après un conflit, grâce à leur présence établie dans le pays, des membres du Groupe interinstitutions de coordination, tels que le PNUD et

l'UNICEF, peuvent, à la demande des autorités nationales, gérer et/ou appuyer des parties, voire l'ensemble, du programme national de lutte antimines.

124. Parmi les sérieuses difficultés rencontrées par les Nations Unies dans le domaine de la conception de programmes de lutte antimines figure la mise en place de structures et institutions nationales de lutte antimines et de coordination entre organismes engagés dans des activités se rapportant à cette lutte. Le renforcement des capacités n'a pas bénéficié de l'attention stratégique qu'il mérite et les activités d'appui y relatives semblent être menées sur une base ad hoc, consistant principalement à assurer une formation à des responsables de la gestion de niveaux moyen et supérieur, sous la forme notamment de missions auprès d'autres programmes de lutte antimines, à fournir des bureaux et à acheter des véhicules. Dans de nombreux cas, il ne semble pas y avoir de stratégie commune des Nations Unies avec un plan global et détaillé de renforcement des capacités indiquant la manière dont l'Organisation travaillerait avec les autorités nationales pendant une certaine période afin de pouvoir procéder à un transfert progressif des responsabilités en matière de lutte antimines. Le cas souvent cité du Tchad illustre ce déficit dans le transfert des connaissances au personnel local et aux autorités nationales, comme l'ont reconnu des parties prenantes importantes dans la lutte antimines, y compris de hauts responsables des Nations Unies. Les autorités nationales tchadiennes ont soutenu que les consultants envoyés par le PNUD étaient souvent peu qualifiés pour pouvoir aider le Gouvernement à améliorer ses compétences en matière de gestion. En même temps, il est clair que les capacités nationales ne peuvent être améliorées que si les acteurs nationaux assument leur rôle, prennent leurs responsabilités et donnent leurs avis sur les priorités<sup>33</sup>.

125. Ainsi que souligné dans l'examen des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs stratégiques, seuls 56 % des pays touchés par les mines, ou 14 pays sur les 25 ayant fourni des données, disposent de moyens d'intervention résiduels dans tous les domaines de la lutte antimines. Du fait que chaque pays représente un contexte très particulier, les capacités et les interventions nationales en matière de lutte antimines ne couvrent pas l'ensemble des domaines de cette lutte, mais uniquement ceux pertinents dans le contexte national, les statistiques fournies ne revêtant dès lors qu'un caractère indicatif et ne fournissant pas une idée précise de la mesure dans laquelle ces capacités sont adéquates pour permettre de régler sur le plan local le problème des restes explosifs de guerre. En outre, il existe peu d'informations sur l'efficacité et la qualité des capacités du pays, ce qui limite la valeur des résultats présentés dans le rapport intérimaire.

126. Comme déjà indiqué, il est difficile de comparer les résultats concernant le renforcement des capacités nationales et les enseignements à tirer de programmes liés à des contextes spécifiques. Néanmoins, certains pays fournissent de bons exemples qui devraient être pris en considération. À titre d'illustration, en Bosnie-Herzégovine, la transition vers l'appropriation nationale et la pérennité des capacités est, au moins, dans l'ensemble, une réussite. D'autres pays, tels que

---

<sup>33</sup> Pour de plus amples informations sur le cas du Tchad, voir: The Integrated Regional Information Networks (IRIN-OCHA), «Analysis: the problem of demining in Chad», 18 juin 2010, disponible à l'adresse [www.irinnews.org/PrintReport.aspx?ReportID=89536](http://www.irinnews.org/PrintReport.aspx?ReportID=89536); et, Tchad, «Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction: demande de prolongation du délai accordé au titre de l'article 5 de la Convention, République du Tchad», 17 août 2010.

l'Albanie, ne sont pas loin d'une pleine appropriation nationale. Selon le Président et le Directeur du Centre pour la lutte antimines de la Bosnie-Herzégovine, le transfert des responsabilités des Nations Unies au Centre s'est fait sans heurt et a été couronné de succès. Le PNUD apporte depuis 1996 un soutien actif aux efforts de la Bosnie-Herzégovine dans le domaine de la lutte antimines. Au départ, le PNUD a géré le Centre de la lutte antimines chargé de la coordination du programme national et de la compilation et gestion de la base des données relatives aux champs de mines. Ces responsabilités ont été transférées aux autorités nationales en 1998, après quoi le PNUD a lancé son programme d'action intégré de lutte antimines bénéficiant d'un financement multidonateurs. Le programme intégré a permis d'appuyer le développement de capacités nationales pour la planification et la coordination du programme de lutte antimines. Globalement, le programme d'action intégré de lutte antimines est un instrument efficace d'appui au développement des capacités nationales, un instrument qui facilite par ailleurs la transition progressive du programme du pays de la reconstruction et de la réinstallation des populations après un conflit vers le développement durable<sup>34</sup>. En dépit de certaines difficultés dans les domaines de la gestion et de la transparence, la Bosnie-Herzégovine est parvenue à un niveau relativement élevé de capacités et d'expérience nationales, au point que ce pays peut être pour d'autres pays une source considérable d'enseignements et un pays avec lequel ils peuvent échanger ces enseignements; la Géorgie, le Soudan et la Jordanie ont déjà agi dans ce sens<sup>35</sup>.

127. À cet égard, les Inspecteurs insistent sur le fait que le potentiel que recèlent la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire reste à explorer<sup>36</sup>. Des initiatives ont été prises dans le cadre du programme d'échanges en matière de lutte antimines du PNUD, qui facilite la coopération et l'évaluation par les pairs dans les pays touchés ainsi que la diffusion de bonnes pratiques. Par exemple, les échanges d'informations et de données d'expérience entre les programmes de lutte antimines de l'Angola, du Cambodge et du Mozambique<sup>37</sup> constituent à cet égard une évolution encourageante, qui a besoin d'être appuyée et consolidée davantage.

128. Au Cambodge, les Inspecteurs ont aussi constaté les efforts considérables déployés par les autorités nationales en charge de la lutte antimines, en coopération avec les partenaires au développement du pays, en vue de renforcer l'exercice des responsabilités dans le secteur de la lutte antimines et l'appropriation de ce secteur. Il y a lieu de noter la récente adoption de principes de partenariat par l'Autorité cambodgienne pour la lutte antimines en vue de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte antimines. Ces principes imposent aux partenaires au développement de suivre les directives du Gouvernement lors de la formulation et de l'exécution des politiques et stratégies dans le domaine de la lutte antimines, et d'aligner leur soutien sur les plans nationaux. Les principes ont aussi pour objet de renforcer l'efficacité de l'aide. Avec l'accroissement de la confiance dans les responsables du pays, la modalité de la mise en œuvre du projet «Démunage axé sur les résultats» à financement multidonateurs est passée d'une modalité de mise en

<sup>34</sup> Centre international de Genève pour le déminage humanitaire, «Mid-term review of the UNDP Integrated Mine Action Programme (IMAP): final report», juillet 2006, p. iii.

<sup>35</sup> Emina Abrahamsdotter, «Ex-post final evaluation report: Integrated Mine Action Program», 30 avril 2010, p. 11.

<sup>36</sup> Voir «Coopération Sud-Sud et coopération triangulaire dans le système des Nations Unies» (JIU/REP/2011/3).

<sup>37</sup> Rapport du Secrétaire général sur l'assistance à la lutte antimines (A/66/292), par. 34.

œuvre directe lors de la phase I, dont s'est chargé le PNUD, à une modalité de mise en œuvre nationale sous la direction et la responsabilité de l'Autorité cambodgienne pour la lutte antimines – Déminage axé sur les résultats: phase II.

129. Plusieurs pays où les autorités nationales en charge de la lutte antimines se sont entièrement approprié les activités dans le domaine de la lutte antimines restent très dépendants du financement extérieur. En fait, certaines de ces autorités nationales sont financièrement appuyées par des entités des Nations Unies, sans plans clairs de transfert total de la propriété aux gouvernements nationaux, notamment pour le financement d'autorités chargées de la lutte antimines dans les pays concernés. **Les Inspecteurs concluent par conséquent que les stratégies de transition devraient être plus précises à cet égard, en comportant des phases et des dates limites spécifiques pour le transfert total des responsabilités.**

130. À l'inverse, dans certains scénarios, il est demandé aux Nations Unies de gérer des programmes de lutte antimines au nom des autorités nationales, comme dans le cas de l'Afghanistan. Selon le Service de la lutte antimines des Nations Unies, en 2002, le Centre afghan de coordination de la lutte antimines a été chargé par le Gouvernement afghan d'apporter un appui à la coordination de la lutte antimines de toutes les parties prenantes dans le pays et d'assumer les obligations qu'impose la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction. Entre 2002 et 2011, le programme de lutte antimines a reçu 392,8 millions de dollars, par l'intermédiaire du Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage, un montant qui représente 59 % des contributions globales au Fonds pour la même période. Ces ressources financières ont principalement été utilisées pour la sensibilisation aux dangers des mines et pour les activités de déminage. Entre 2001 et 2011, le nombre de personnes tuées ou blessées en Afghanistan par les mines et les restes explosifs de guerre a considérablement baissé<sup>38</sup>. En outre, le Centre afghan de coordination de la lutte antimines a œuvré, de concert avec le Département afghan du déminage, pour qu'il y ait une claire compréhension par toutes les parties prenantes de leurs mandats respectifs, de leur domaine d'expertise technique ainsi que des directives à suivre lorsqu'elles prennent des décisions sur la nature et l'étendue de leur intervention, cela afin de veiller à ce que les interventions soient efficaces et qu'il n'y ait pas de chevauchement des activités<sup>39</sup>.

131. L'appui technique que fournissent les Nations Unies constitue un élément essentiel pour la réussite des activités de renforcement des capacités nationales. À cet égard, plusieurs parties prenantes interrogées ont à plusieurs reprises exprimé leurs préoccupations quant à la valeur ajoutée qu'apporte le travail que font certains conseillers techniques déployés par les Nations Unies, mettant par là en question le niveau de compétence des intéressés. Cependant, ceci varie grandement d'un pays à l'autre; de ce fait, les Inspecteurs concluent qu'il est impossible de procéder à une évaluation générale sans tenir compte de chaque contexte particulier. Bien qu'il existe de bonnes études de cas tenant compte du contexte, **les Inspecteurs**

<sup>38</sup> Données en février 2012: en 2001, 2 027 personnes ont été tuées ou blessées par des mines et des restes explosifs de guerre. En 2011, ce chiffre avait baissé et n'était plus que de 391.

<sup>39</sup> Au mois de janvier 2012, les activités de lutte antimines (déminage, suivi, sensibilisation aux dangers des mines et assistance aux victimes) étaient menées par 44 parties prenantes différentes, qui employaient plus de 12 700 personnes, qui travaillent dans 91 districts, dans 25 provinces (source: Service de la lutte antimines).

**estiment qu'il ne devrait pas seulement y avoir des définitions d'emploi et des indicateurs de performance plus clairs pour le personnel des Nations Unies engagé dans la lutte antimines en général, mais qu'il devrait aussi y avoir une initiation/formation pour les gestionnaires de projets et les conseillers techniques principaux en particulier.**

132. Une difficulté étroitement liée à la fourniture d'un appui technique adéquat au développement de capacités nationales durables concerne l'affaiblissement possible de l'expertise en matière de lutte antimines lorsque cette expertise est intégrée à des programmes plus vastes, par exemple, dans le cas de l'UNICEF, dans la protection de l'enfance, et, dans le cas du PNUD, dans le cadre plus vaste des armes de petit calibre et des armes légères. Même si les Inspecteurs reconnaissent l'importance qu'il y a à adopter une démarche intégrée pour la lutte antimines, ils soulignent le fait que l'expertise spécifique en matière de lutte antimines au niveau des villes sièges risque de se voir progressivement affaiblie lorsqu'elle est intégrée dans des ensembles d'activités plus vastes, comme les armes de petit calibre et les armes légères, ou la protection de l'enfance.

**133. En conclusion, les Inspecteurs soulignent le fait que le renforcement des compétences des gestionnaires et conseillers techniques de programmes des Nations Unies, au moyen d'un module commun de formation pour l'initiation à la lutte antimines, devrait être axé sur la manière dont les Nations Unies, à l'échelle de tout le système, mènent leurs activités dans le domaine de la lutte antimines, l'accent étant en particulier mis sur le concept «Unis dans l'action», notamment sur les rôles et responsabilités des acteurs appartenant et n'appartenant pas aux Nations Unies ainsi que sur les différents contextes dans lesquels ils opèrent. On pourrait ajouter d'autres éléments au programme de formation pour que chaque fonctionnaire des Nations Unies engagé dans la lutte antimines ait une compréhension minimale de la lutte antimines des Nations Unies, quelle que soit l'entité de l'Organisation à laquelle il appartient.**

**134. Les Inspecteurs concluent que cette initiation devrait être suivie par tous les nouveaux fonctionnaires censés travailler dans des activités se rapportant à la lutte antimines, notamment au sein du Service de la lutte antimines des Nations Unies, de l'UNICEF, du PNUD, de l'UNOPS et de l'une quelconque des autres entités engagées dans des activités liées à la lutte antimines.** Le module de formation pourrait être obligatoire pour les fonctionnaires travaillant dans les activités liées à la lutte antimines et devrait être conçu en prenant en considération des technologies actuelles, telles que celles qui sont disponibles sur l'Internet et qui peuvent être complétées à tout moment et en exploitant toute autre source; les ressources financières pour développer le module pourraient être les ressources du Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage prévues à cette fin. En outre, des définitions d'emploi et des indicateurs de performance clairs doivent être établis pour le personnel des Nations Unies sur des lieux d'affectation hors siège. C'est au Service de la lutte antimines qu'incombe, en tant qu'élément central de cette lutte, la principale responsabilité à cet égard.

135. La mise en œuvre de la recommandation suivante contribuerait au renforcement de l'efficacité des activités de l'ONU dans le domaine de la lutte antimines.

#### Recommandation 4

**Le Service de la lutte antimines des Nations Unies devrait, en tant qu'élément central de la lutte antimines, mettre au point un matériel didactique adéquat pour renforcer les capacités du personnel, en particulier en vue d'une initiation commune des nouveaux fonctionnaires de tous les fonds, programmes et/ou institutions spécialisées des Nations Unies engagés dans les activités liées à la lutte antimines, en accordant une attention particulière au rôle important que jouent des entités n'appartenant pas à l'ONU.**

### E. Suivi et évaluation de la lutte antimines

136. Le suivi et l'évaluation font partie intégrante du cadre de la lutte antimines de la Politique interinstitutions des Nations Unies. «La Politique» souligne le fait que les Nations Unies devraient, en règle générale, commander régulièrement des évaluations externes de leurs programmes de lutte antimines, participer à l'évaluation ou encourager l'évaluation des programmes de lutte antimines auxquels prennent part toutes les parties prenantes aux niveaux national et régional. Les enseignements tirés des évaluations devraient servir de base pour la planification et la programmation futures<sup>40</sup>. «La Politique» confie aussi de manière précise au Service de la lutte antimines des Nations Unies la tâche de commander des évaluations externes de ses programmes sur le terrain; elle demande au PNUD de mener régulièrement des évaluations à la fois internes et externes de ses activités dans le domaine de la lutte antimines, les résultats de ces évaluations ainsi que les enseignements qui en sont tirés étant mis à la disposition de tous les partenaires et d'autres parties intéressées; enfin, elle invite l'UNICEF à entreprendre des évaluations périodiques en vue de mettre au point, de diffuser et de promouvoir des pratiques, des normes, des politiques et directives pour la sensibilisation aux dangers des mines. De même, la mise en œuvre des activités entreprises par l'UNOPS doivent faire constamment l'objet d'un suivi, d'une évaluation, pour veiller à ce que des produits adéquats soient fournis en temps voulu<sup>41</sup>.

137. Le Service de la lutte antimines des Nations Unies cherche à traduire ces principes directeurs dans la pratique par divers moyens, en fonction du contexte et des spécificités des différents programmes. Il travaille avec les missions sur le terrain à des évaluations des programmes pour la composante desdits programmes qui bénéficie des contributions mises en recouvrement pour financer les opérations de maintien de la paix; ces programmes peuvent aussi faire l'objet d'audits et d'évaluations internes du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) ainsi que d'évaluations internes de la Division de la politique, de l'évaluation et de la formation du Département des opérations de maintien de la paix. Pour les programmes qui bénéficient d'un financement du Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage ou d'autres sources, les exigences en matière d'évaluations sont

<sup>40</sup> Action antimines et coordination efficace: La politique interinstitutions des Nations Unies (note de bas de page 9 ci-dessus), par. 27.

<sup>41</sup> Ibid., par. 86 (Service de la lutte antimines des Nations Unies); par. 106 (PNUD); par. 119 (UNICEF); enfin, par. 135 et 136 (UNOPS).

déterminées sur le plan interne, à la demande des donateurs au programme ou par les donateurs eux-mêmes. Le Service de la lutte antimines s'efforce d'entreprendre deux évaluations externes par an, mais, dans la pratique, cela a rarement été fait. Au moment de l'établissement du présent rapport, le Service n'a pas pu fournir d'informations sur le nombre et le type d'évaluations menées au cours des années passées, ce qui rend difficile une évaluation de son rôle à cet égard. Toutefois, **les Inspecteurs ont noté qu'il n'existait aucune stratégie officielle d'évaluation traduisant dans la pratique les principes directeurs en matière d'évaluation qui figurent dans «la Politique», ni de diffusion systématique des enseignements tirés.**

138. En 2008, le Service de la lutte antimines des Nations Unies a élaboré un instrument de suivi des recommandations, dans le but d'assurer le suivi de toutes les recommandations, de celles formulées dans le cadre des audits et évaluations techniques du Bureau des services de contrôle interne à celles faites à l'issue d'évaluations externes. Si les Inspecteurs appuient de manière générale l'adoption de l'instrument de suivi des recommandations et soulignent la potentielle valeur ajoutée de cette initiative en termes de recensement des recommandations et de suivi de celles-ci jusqu'à leur mise en œuvre, ils font toutefois observer que la mise en œuvre et le suivi ont besoin d'être améliorés, fait que le Service de la lutte antimines impute aux fréquents mouvements du personnel chargé de son administration. Les Inspecteurs espèrent que la décision récemment prise de transférer la responsabilité de l'instrument de la Section des programmes, à laquelle il avait été envisagé de la confier au départ, à la Section des politiques aidera à assurer un meilleur suivi.

139. **Pour résumer, les Inspecteurs regrettent que, en dépit de l'accent de plus en plus mis sur le suivi et l'évaluation, une culture du suivi et de l'évaluation n'ait pas encore été suffisamment développée.** Les Inspecteurs soulignent l'importance que revêtent le suivi et l'évaluation tant internes qu'externes. Si le suivi et l'évaluation des répercussions et de l'efficacité des programmes de lutte antimines s'effectuent rarement, cela affaiblit gravement les effets et l'efficacité à long terme des projets, en ce qui concerne l'ensemble des piliers. Les Inspecteurs concluent que le Service de la lutte antimines des Nations Unies et tous les membres du Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines doivent accorder de plus en plus d'importance à l'évaluation et au suivi constant des programmes bénéficiant de leur soutien, et devraient s'efforcer de promouvoir le développement d'une culture du suivi et de l'évaluation. Un accent particulier devrait être mis sur la conception d'une stratégie d'évaluation et de mécanismes appropriés de suivi.

140. La mise en œuvre de la recommandation suivante contribuerait au renforcement de l'efficacité des activités de l'ONU dans le domaine de la lutte antimines.

#### **Recommandation 5**

**Le Service de la lutte antimines des Nations Unies devrait, en consultation avec le Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines, élaborer une stratégie d'évaluation devant servir pour tous les types d'évaluation, interne ou externe, notamment les critères d'une évaluation systématique de la «Stratégie» ainsi que des activités sur le terrain, le cas échéant.**

## V. Financement de la lutte antimines par les Nations Unies

### A. Les mécanismes de financement de la lutte antimines des Nations Unies

141. Il existe au sein du système des Nations Unies plusieurs mécanismes visant à canaliser les financements destinés à la lutte antimines. Chacun des principaux acteurs, à savoir le Service de la lutte antimines, le PNUD et l'UNICEF, a créé ou gère des fonds dédiés.

142. Les programmes sur le terrain gérés par le Service de la lutte antimines, de même que les activités de coordination au siège assurés par le Service sont financés par les crédits ouverts par l'Assemblée générale au titre de la composante «lutte antimines» de sept missions de maintien de la paix<sup>42</sup>, les ressources au titre du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix, des contributions de gouvernements, d'organisations et de particuliers au Fonds d'affectation spéciale ainsi que par des ressources provenant d'autres fonds d'affectation spéciale des Nations Unies et fonds d'affectation spéciale multidonateurs, tels que le Fonds humanitaire commun pour le Soudan, le Fonds commun de bailleurs pour la République démocratique du Congo et le Fonds d'affectation spéciale pour la paix au Népal. Entre 2009 et 2010, les contributions volontaires ont représenté 53 % de l'ensemble des financements destinés à la lutte antimines, contre 46 % pour les crédits ouverts au titre des opérations de maintien de la paix. En 2010, les crédits ouverts par l'Assemblée générale ont représenté 55 % du total, les crédits provenant du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix seulement 1 %, le solde, soit 44 %, étant constitué par des contributions volontaires au Fonds d'affectation spéciale<sup>43</sup>. Il importe de noter que du fait de la baisse des contributions volontaires et de l'accroissement des crédits ouverts au titre des opérations de maintien de la paix, ce sont désormais ces derniers qui représentent le pourcentage le plus important des ressources destinées aux programmes gérés par le Service de la lutte antimines.

143. Parmi les autres mécanismes de soutien à la lutte antimines figurent le Fonds d'affectation spéciale thématique pour la prévention des crises et le redressement, créé par le PNUD en 2000 et géré par le Bureau pour la prévention des crises et le redressement, qui a consacré 110 millions de dollars depuis 2004 aux efforts de lutte antimines du PNUD. Par ailleurs, les bureaux de pays du PNUD allouent directement des ressources à certaines activités de lutte antimines. Les fonds de l'UNICEF destinés aux programmes d'action antimines sont principalement gérés directement par les bureaux de pays concernés, ainsi que par la Section de la protection de l'enfance et le Bureau des alliances avec le secteur public et de la mobilisation des fonds publics.

<sup>42</sup> Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental, Mission de stabilisation de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour, Force intérimaire des Nations Unies au Liban, Mission de l'Union africaine en Somalie et Mission des Nations Unies au Soudan.

<sup>43</sup> Service de la lutte antimines, «Who pays for it?», [www.mineaction.org/section.asp?s=who\\_pays\\_for\\_it](http://www.mineaction.org/section.asp?s=who_pays_for_it) (9 juin 2011).

## **B. La gestion du Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage**

144. Le Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage a été créé en 1994 et est géré par le Service de la lutte antimines depuis 1998. Fonds central pour l'assistance apportée par les Nations Unies comme par des organismes n'appartenant pas au système en faveur des activités de lutte antimines, il constitue un instrument très important, puisque les contributions reçues depuis sa création s'élèvent à 680 millions de dollars. Conformément à la pratique des Nations Unies, c'est le Service de la lutte antimines qui, en sa qualité de gérant, a autorité, sous la supervision du Contrôleur, sur les ressources du Fonds d'affectation spéciale, et c'est donc lui également qui devrait s'acquitter des fonctions de supervision et de contrôle conformément aux attentes des donateurs.

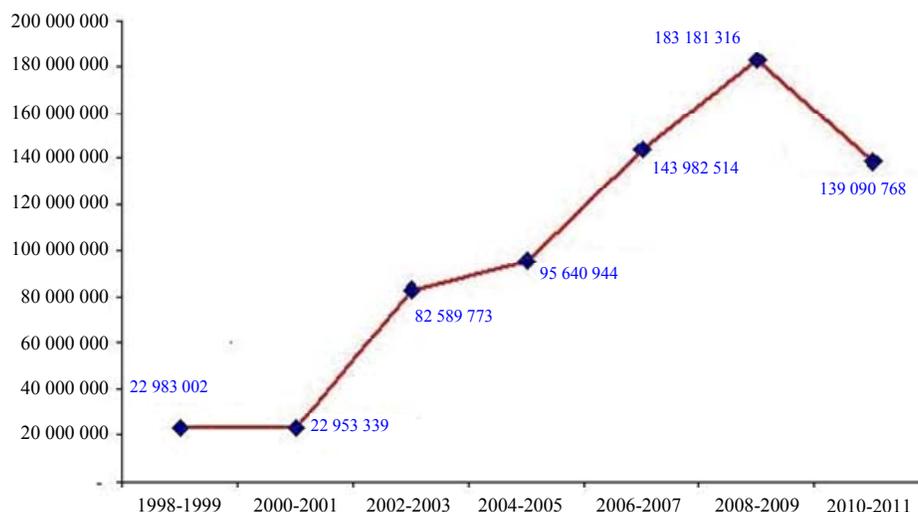
145. Le Fonds d'affectation spéciale est de loin la principale source de financement volontaire des activités de lutte antimines. Les contributions ont représenté plus de 90 millions de dollars en 2009 mais ont légèrement baissé en 2010 pour s'établir à 63,5 millions, dont à peine 1,9 million de dollars, soit 3 % du total, non affectés. La figure 6 montre le montant total des contributions volontaires reçues sur la période 1998/99 à 2010/11. Elles ont été en augmentation constante et ont atteint leur niveau maximum, soit plus de 180 millions de dollars, au cours de l'exercice biennal 2008-2009<sup>44</sup>.

146. En 2010 et en 2011 toutefois, les contributions ont été insuffisantes de sorte que le Service de la lutte antimines a dû revoir l'ordre de priorités de ses programmes et introduire d'importantes réductions budgétaires. Elles sont en baisse depuis le niveau record enregistré au cours de l'exercice biennal 2008-2009 (voir fig. 6). Il est probable que l'on ne retrouve pas ce niveau et que cette baisse laisse présager une tendance générale à la réduction des financements destinés à des mesures spécifiques de lutte antimines, comme on l'a vu dans les paragraphes précédents.

---

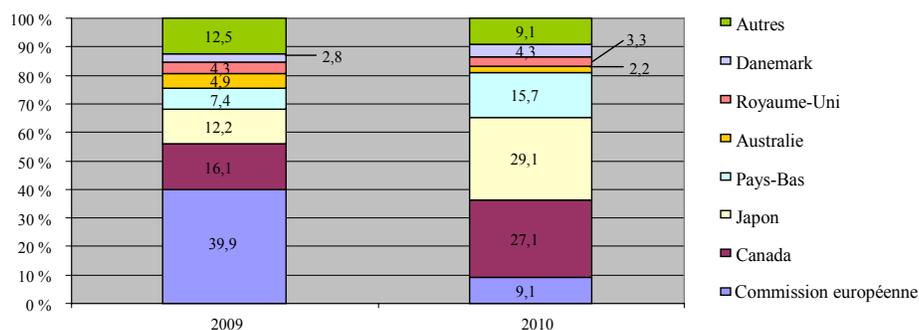
<sup>44</sup> Ibid.

Figure 6  
**Contributions au Fonds d'affectation spéciale, 1998/99-2010/11**  
 (En dollars É.-U.)



147. Par l'intermédiaire du Fonds d'affectation spéciale, le Service de la lutte antimines a reçu un soutien extrabudgétaire de 10 grands donateurs, qui ont assuré 96,4 % du total des sommes reçues en 2010, la dépendance étant particulièrement marquée à l'égard des quatre principaux donateurs, à savoir: la Commission européenne, le Canada, le Japon et les Pays-Bas qui ont assuré à eux seuls 82,8 % des contributions. La figure 7 présente une ventilation des contributions des principaux donateurs en 2009 et 2010.

Figure 7  
**Principaux donateurs au Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage, 2009-2010**  
 (En pourcentage)



148. Compte tenu de la dépendance à l'égard d'un très petit nombre de donateurs et du contexte économique mondial actuel, les Inspecteurs considèrent que le Service est vulnérable et ils aimeraient insister sur la nécessité de faire preuve de prudence au moment de planifier les activités de la prochaine période stratégique. Afin de remédier au creusement potentiel de la différence entre les besoins et les contributions, le Service a élaboré une stratégie de mobilisation des ressources pour 2010-2013, récemment adoptée.

149. Les figures 8 et 9 décrivent les principaux bénéficiaires des contributions au Fonds d'affectation spéciale en 2010 et 2011. Au cours de ces deux années, le principal bénéficiaire a été l'Afghanistan. Les contributions non affectées ne représentent qu'environ 3 % du total pour chacune des deux années.

Figure 8  
**Bénéficiaires des contributions au Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage en 2010**

(En pourcentage)

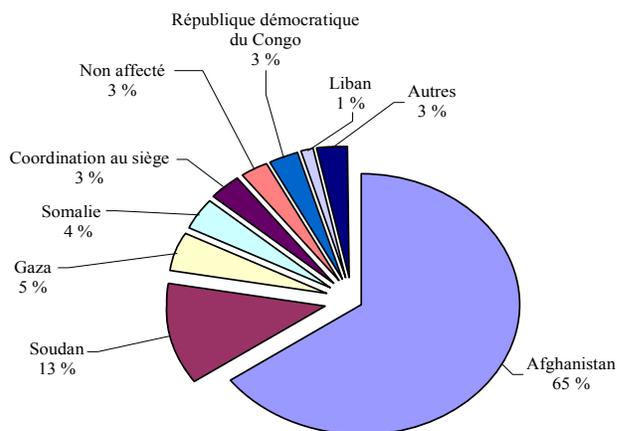
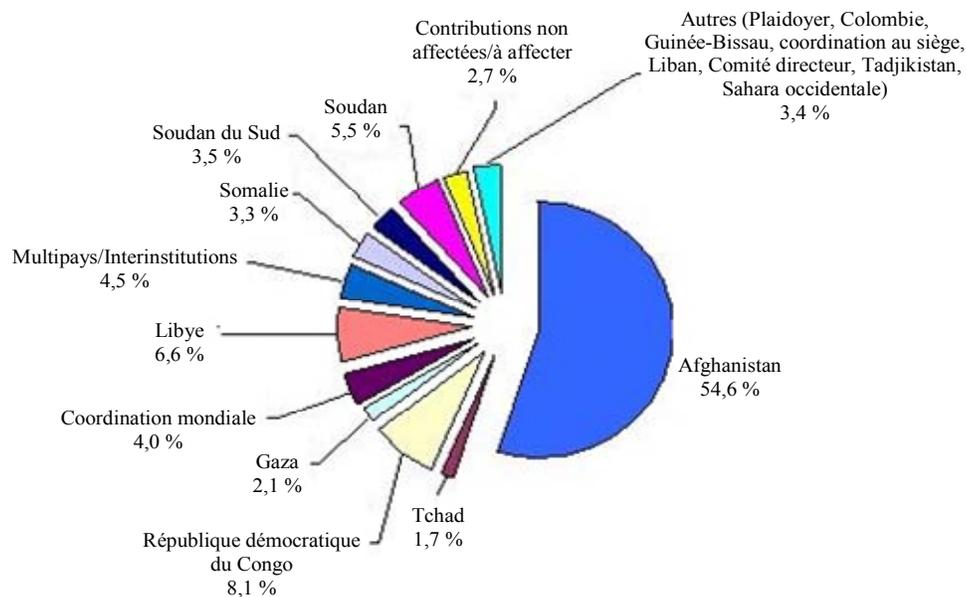


Figure 9  
**Bénéficiaires des contributions au Fonds d'affectation spéciale, 2011**  
 (En pourcentage)



150. Il convient de noter que certains des principaux pays donateurs aux activités de lutte antimines ne contribuent pas au Fonds d'affectation spéciale. Les motifs invoqués sont divers, depuis les politiques nationales de coopération jusqu'à des préoccupations quant à l'efficacité et l'efficience du Fonds, qui serait coûteux et lent et manquerait de souplesse, toutes questions qui sont examinées dans les paragraphes ci-après. En outre, ces points de vue sont partagés par certains intervenants pour lesquels le Fonds d'affectation spéciale s'est révélé être un mécanisme inefficace de canalisation des ressources à destination des programmes, et n'est pas aimé par les donateurs en raison des frais importants prélevés par l'ONU pour l'administrer ainsi que de la lenteur des décaissements. Les donateurs ont de plus en plus recours à des mécanismes bilatéraux et à d'autres mécanismes pour contourner ces problèmes bureaucratiques, avec pour conséquence l'apparition de problèmes de coordination à l'échelle du système<sup>45</sup>. Pour les critiques, l'existence du Fonds d'affectation spéciale ne tient pas à ses bons résultats ou à l'efficacité de son action, mais au manque de capacités de certains donateurs de suivre l'utilisation qui est faite de leurs contributions.

<sup>45</sup> Alan Bryden «Optimising mine action policies and practice», in *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, Alan Bryden, Heiner Haenggi, (sous la direction de) (Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées, 2005), p. 165.

### C. Décaissement rapide des ressources du Fonds d'affectation spéciale

151. Le présent examen ne constitue pas une évaluation de la gestion financière du Fonds d'affectation spéciale et les exemples ne sont donnés que pour illustrer certaines des principales questions identifiées par les Inspecteurs. Les partenaires d'exécution, les organisations non gouvernementales et les donateurs, de même que les pays touchés, se plaignent fréquemment de la lenteur des décaissements, comme les Inspecteurs ont pu le confirmer lors des entretiens qu'ils ont eus avec les responsables concernés.

152. En 1998, 2004 et 2008, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a réalisé des audits du Fonds d'affectation spéciale<sup>46</sup>, portant principalement sur l'efficacité et l'efficience de la gestion financière. Suite aux recommandations formulées, le Service de la lutte antimines a mis en œuvre plusieurs mesures importantes qui se sont traduites par une meilleure exécution financière et une meilleure gestion des fonds. Néanmoins, le BSCI a constaté un certain nombre de faiblesses en matière de contrôle de la gestion financière, notamment le non-respect des règles d'établissement des rapports financiers par les partenaires d'exécution, des retards dans les décaissements qui se traduisent par des retards dans l'exécution des projets, le non-respect des délais pour le remboursement des sommes non dépensées et des intérêts, et l'absence de rapports aux donateurs sur les résultats financiers. En particulier, le BSCI a constaté, sur la base de l'ensemble des projets approuvés entre 2004 et 2006, qu'environ sept mois s'écoulaient entre le moment où les contributions étaient reçues et celui où elles étaient décaissées.

153. Le BSCI a également renouvelé une recommandation formulée dans un précédent rapport, par laquelle il avait demandé au Service de la lutte antimines d'obtenir du Contrôleur la gestion et le pouvoir de certification du Fonds d'affectation spéciale (AP2009/600/4, 29 octobre 2009). Il a également insisté sur le fait que le Département de la gestion n'avait toujours pas accordé la délégation de pouvoir en matière de gestion financière nécessaire pour simplifier le traitement des paiements par échéances. L'absence d'une telle autorité se traduit fréquemment par des retards dans l'exécution des projets. En juillet 2010, enfin, le Contrôleur de l'ONU a accordé le pouvoir de certification au Groupe du budget, de la gestion financière et des rapports, ce qui permet au Service d'autoriser les paiements conformément à l'accord financier approuvé et signé par le Contrôleur, avec pour résultat un raccourcissement des procédures d'allocation et de décaissement, ce que les Inspecteurs considèrent comme encourageant.

154. Les Inspecteurs ont pu confirmer à l'occasion des entretiens qu'ils ont eus que les retards dans le décaissement des ressources persistent. Ils sont manifestes dans divers pays, comme le Pakistan (projet de l'UNICEF de sensibilisation au danger des mines) et au Tchad – le cas le plus manifeste ces dernières années<sup>47</sup>. Dans les deux cas, les virements aux partenaires des Nations Unies ont été sensiblement retardés, essentiellement pour des raisons administratives. Lors de la huitième Réunion des États parties à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, le Tchad a sollicité une prorogation de quatorze mois du délai prescrit à

<sup>46</sup> BSCI, audit n<sup>os</sup> AP97/124/6; AP2003/600/01; et AN2007/600/1.

<sup>47</sup> IRIN-OCHA, «Analysis: the problems of demining in Chad» (voir note 30 ci-dessus).

l'article 5 de la Convention, de façon à pouvoir dresser un tableau précis des zones minées en vue de la poursuite des opérations de déminage<sup>48</sup>. En mars 2009, le Japon a versé au Fonds d'affectation spéciale une contribution de près de 5,6 millions de dollars destinée, par l'intermédiaire du PNUD, à des levés techniques au Tchad. Après de longues discussions concernant des questions administratives et le montant des dépenses d'appui au programme prélevé, les fonds ont finalement été transférés au PNUD en février 2010. Il a alors été reconnu que le délai supplémentaire accordé serait insuffisant, notamment en raison des problèmes administratifs déjà mentionnés. Cela a eu pour conséquence de retarder la mise à disposition des fonds nécessaires à la réalisation des levés techniques, qui sont indispensables pour déterminer l'ampleur de la contamination par les restes explosifs de guerre<sup>49</sup>.

155. Une amélioration est d'autant plus nécessaire que le mandat du Fonds insiste sur le fait que celui-ci doit permettre de fournir rapidement et de manière coordonnée une assistance au déminage, et que par conséquent le Fonds est conçu de telle sorte que son solde puisse être rapidement utilisé à cette fin<sup>50</sup>. **La description de la gestion du Fonds d'affectation spéciale faite par le Service de la lutte antimines lors de la réunion du Comité directeur pour les ressources, la coopération et l'assistance en juin 2011 constitue un premier signe encourageant en vue d'une plus grande transparence à cet égard.**

156. Lors de la dixième Réunion des États parties, tenue en décembre 2010, le Service de la lutte antimines a déclaré, au nom du Groupe interinstitutions de coordination, qu'il avait conscience des préoccupations exprimées concernant ces retards et donné l'assurance que les Nations Unies les prenaient véritablement en compte et recherchaient d'urgence le moyen d'assurer le transfert rapide et efficace des ressources aux parties intéressées.

157. Afin que le financement de la lutte antimines soit à la fois efficient et efficace, et conformément à la décision 2010/18/iii adoptée par le Comité des politiques en juillet 2010, le Bureau du Contrôleur a été chargé de faciliter le processus, en coordination avec les responsables des autres entités des Nations Unies, et d'adopter des procédures et des modalités types afin de décaisser rapidement les fonds au moyen de la conclusion d'accords types. Toutefois, certaines questions empêchent toujours de parvenir à un accord final.

158. **Les Inspecteurs insistent sur l'importance d'un décaissement rapide des fonds destinés à la lutte antimines.** Il s'agit d'une question bien connue, mais ils rappellent à nouveau qu'il est nécessaire de simplifier les procédures et de réduire la bureaucratie. **Un plan d'action devrait être adopté en vue de l'application de la décision 2010/18/iii visant à réexaminer le mécanisme de décaissement, en fixant une nouvelle date butoir pour la fin de cet examen, ainsi que des indicateurs cibles de façon à en évaluer les résultats. Les progrès réalisés en vue d'un décaissement efficace et en temps voulu des fonds devraient être suivis systématiquement.**

<sup>48</sup> Tchad, «Demande de prolongation du délai prescrit à l'article 5», 25 juillet 2008, p. 6 et 7.

<sup>49</sup> Tchad, «Demande de prolongation» (voir note 33 ci-dessus), p. 5.

<sup>50</sup> Mandat du Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance à la lutte antimines, 1994, p. 1 et 2. Voir également A/49/375, p. 23.

## D. L'utilisation des ressources non affectées

159. Les ressources du Fonds d'affectation spéciale peuvent être divisées en contributions affectées et contributions non affectées, c'est-à-dire, en contributions de donateurs destinées à des pays, programmes ou entités des Nations Unies précis, et en contributions non assorties de conditions particulières, plus les intérêts sur les investissements que les donateurs ne demandent pas à percevoir. Sur les 63,5 millions de dollars de contributions versées en 2010, 61,6 millions, soit 97 %, étaient des contributions affectées et le solde, soit à peine 1,9 million de dollars, ou 3 %, des contributions sans destination particulière. Le mandat du Fonds d'affectation spéciale, qui date de 1994, précise que celui-ci ne pourra atteindre son principal objectif que si le montant des contributions non affectées est suffisant<sup>51</sup>. La faiblesse des contributions non affectées a une incidence sur la capacité du Service de la lutte antimines à élaborer un plan stratégique à moyen et à long terme. L'arrêt de l'appui fourni par des contributeurs clés a également un impact considérable sur la planification stratégique. Dans un précédent rapport, le Corps commun d'inspection a reconnu qu'il importait que les contributions volontaires soient prévisibles, et noté avec préoccupation que l'affectation de ces contributions pouvait avoir un impact sur les priorités du programme<sup>52</sup>. Les donateurs eux-mêmes ont reconnu, dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement: appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, que des mesures concrètes devaient être prises pour lever les obstacles à «l'incapacité de fournir des engagements pluriannuels qui amélioreraient la prévisibilité des apports d'aide» (par. 4).

160. Si l'absence d'engagement de financement à long terme et le faible pourcentage des contributions non affectées sont des facteurs externes, l'utilisation des contributions est une question qui relève de la coordination au sein du Groupe interinstitutions. Cette question n'est pas clairement abordée dans le mandat du Fonds. Il convient de noter que certaines contributions non affectées, qui devraient bénéficier à l'ensemble des membres du Groupe interinstitutions, servent à financer des activités de coordination au siège du Service de la lutte antimines. Or, plusieurs des acteurs interrogés se sont plaints du manque de transparence concernant l'utilisation de ces ressources, que le Service de la lutte antimines utiliserait à son profit.

161. En fait, il existe deux catégories de contributions non affectées, à savoir les contributions découlant d'un accord avec les donateurs et celles qui ont été regroupées. Au cours de la période 2006-2010, 3 % seulement des contributions non affectées provenant d'un accord avec les donateurs, selon les estimations, ont été alloués à des organisations non gouvernementales, 39 % à l'UNOPS pour l'exécution des programmes du Service de la lutte antimines et enfin 58 % pour les activités menées au siège du Service. En ce qui concerne la seconde catégorie, la répartition au cours de la période 2007-2010 était la suivante: 25 % pour les organisations non gouvernementales ou les organismes nationaux de lutte antimines, 5 % pour le PNUD, 42 % pour l'UNOPS et 28 % pour les activités du siège du Service de la lutte antimines.

<sup>51</sup> Mandat du Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance à la lutte antimines, p. 4, par. 18.

<sup>52</sup> Voir «Les contributions volontaires dans le système des Nations Unies: incidences sur l'exécution des programmes et les stratégies de mobilisation de ressources» (JIU/REP/2007/1).

162. Le problème tient à l'absence de mécanisme auquel seraient représentées toutes les parties prenantes intéressées. Les entretiens avec des représentants des membres du Groupe interinstitutions ont montré que ces insuffisances constituaient une question prioritaire à laquelle il faudrait répondre d'urgence. Il convient de mentionner que le Comité des politiques du Secrétaire général a recommandé en juillet 2010 d'élaborer et de mettre en place un mécanisme renforcé de gouvernance afin d'assurer au mieux la répartition des contributions non affectées (décision 2010/18/iii). Le Groupe interinstitutions a en conséquence créé un groupe de travail et reconnu que l'utilisation de ces ressources exigeait une transparence accrue, afin de garantir que toutes les entités puissent y avoir accès pour mettre en œuvre des mesures immédiates. En octobre 2010, le Service de la lutte antimines a soumis au Groupe interinstitutions un document thématique contenant des exemples de mécanismes de gouvernance, pris aussi bien au sein du système des Nations Unies qu'en dehors du système. Toutefois, depuis lors, aucune mesure n'a été prise et en juillet 2011 la décision du Comité des politiques n'avait toujours pas été appliquée.

**163. En conclusion, les Inspecteurs constatent que les parties intéressées ont le sentiment d'un conflit d'intérêts créé par le double rôle du Service de la lutte antimines qui est, d'une part, administrateur du Fonds d'affectation spéciale et, d'autre part, bénéficiaire direct des ressources du Fonds. Ils insistent sur l'importance de mettre en œuvre la décision 2010/18/iii du Comité des politiques et exhortent le Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines à adopter immédiatement, afin d'y donner suite, en étroite coordination avec le Bureau du Contrôleur, des procédures visant à décaisser plus rapidement les ressources du Fonds ainsi qu'à élaborer un mécanisme renforcé de gouvernance pour le Fonds. Pour les Inspecteurs, l'amélioration du fonctionnement du Fonds d'affectation spéciale pourrait susciter un intérêt accru de la part des donateurs à l'avenir, et permettrait au système des Nations Unies de répondre aux critiques formulées par certaines des principales parties prenantes, tout en tirant parti de la valeur ajoutée que peut offrir le Fonds.**

## **E. Dépenses d'appui aux programmes**

164. Le montant total des dépenses liées à l'allocation de ressources par le biais du Fonds d'affectation spéciale préoccupe grandement les parties prenantes, notamment les donateurs. Le taux de recouvrement a été fixé depuis 2006-2007 à 3 %. Il convient toutefois de noter qu'il ne concerne que les dépenses indirectes, les dépenses directes, c'est-à-dire qui peuvent être imputées clairement aux opérations (dépenses de personnel, voyages, services contractuels, dépenses opérationnelles, achats) étant recouvrées sur la base de composantes identifiables des opérations, des programmes et des projets financés par le Fonds.

165. Selon le type de projet et les modalités d'exécution, de nouveaux frais généraux peuvent venir s'ajouter, chaque entité participant à la gestion et à l'exécution recouvrant une partie des dépenses. Par exemple, le PNUD ou l'UNICEF appliquent systématiquement un taux de recouvrement des dépenses indirectes de 7 %, alors que l'UNOPS, en tant que partenaire d'exécution, applique un taux de 4 ou de 5 % (également appelé commission administrative ou de gestion). D'après le Service de la lutte antimines, le taux appliqué par les organisations non gouvernementales sur les dons accordés par le Service sont compris entre 5 et 10 % et ne dépassent pas le taux global de 13 % fixé par

l'Assemblée général. La prise en compte des dépenses directes peut se traduire par une augmentation des coûts d'exécution (par exemple de 2,85 % dans le cas de l'UNOPS), mais généralement ceux-ci sont directement imputés au budget du projet, comme indiqué ci-dessus.

166. Une analyse détaillée des dépenses d'appui aux programmes sort du cadre du présent examen, mais le sentiment général est que ces dépenses sont inutilement élevées. Afin de pouvoir mieux évaluer leur augmentation progressive au fur et à mesure de l'exécution, les Inspecteurs ont cherché à obtenir, au moment de la rédaction du présent rapport, des informations complémentaires, mais n'ont reçu qu'une partie des données demandées. **En conclusion, les Inspecteurs considèrent, aux fins d'une transparence accrue, et compte tenu des mesures recommandées dans les paragraphes ci-après, que le Service de la lutte antimines et le Groupe interinstitutions de coordination devraient analyser plus avant et préciser les différents éléments des dépenses d'appui aux programmes et des frais généraux effectifs.**

167. Il convient de noter, s'agissant des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, qu'«un débat est en cours entre les organisations participantes sur le point de savoir si le 1 % de frais de gestion pour les services fournis par l'agent d'administration est adéquat ou excessif»<sup>53</sup>. Il devrait par conséquent être possible de revoir et de préciser les taux appliqués au recouvrement des dépenses d'appui aux programmes en notant toutefois que le rôle du Service de la lutte antimines n'est pas équivalent à celui joué par les agents d'administration.

## **F. Vers un renforcement du mécanisme de financement de l'assistance à la lutte antimines: révision du mandat du Fonds d'affectation spéciale**

168. Les recommandations et mesures énoncées dans les paragraphes précédents, telles qu'une réactivité accrue, ont pour objectif de renforcer rapidement l'efficacité du Fonds d'affectation spéciale. Toutefois, les différentes questions traitées sont liées à divers éléments essentiels du Fonds, notamment la réactivité de la procédure de décaissement, la nécessité d'une transparence accrue par la mise en place d'un mécanisme de gouvernance auquel participent toutes les parties prenantes intéressées, et un réexamen des taux appliqués au recouvrement des dépenses d'appui aux programmes de façon à rendre le Fonds plus efficient. En conséquence, il apparaît nécessaire de revoir en profondeur le mandat du Fonds d'affectation spéciale: adopté en 1994, il ne reflète plus la réalité sur le terrain et ne tient pas compte des évolutions institutionnelles ou des efforts de réforme des Nations Unies.

169. Comme souligné dans le rapport de 2010 du Corps commun d'inspection consacré à la question, l'administration et la gestion des fonds d'affectation spéciale destinés à un projet sont intégrées dans les procédures habituelles d'exécution des projets de l'organisation concernée, alors que les fonds d'affectation spéciale thématiques et ceux disposant de volumes de ressources plus importants «sont généralement dotés de structures de gouvernance propres, comprenant notamment

<sup>53</sup> «Politiques et procédures des organismes du système des Nations Unies dans le domaine de l'administration des fonds d'affectation spéciale» (JIU/REP/2010/7), par. 111.

un comité directeur ou consultatif, ou encore un conseil d'administration»<sup>54</sup>. Non seulement le Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage est un fond thématique, mais il est l'un des plus importants et des plus actifs fonds d'affectation généraux destinés au financement de programmes humanitaires. Toutefois, alors qu'il ne dispose pas d'un organe propre de prise de décisions, les fonds d'affectation multidonateurs comportent nécessairement un comité directeur ou une entité similaire. Bien que les fonds d'affectation multidonateurs s'inscrivent dans un cadre différent et que, par conséquent, toute comparaison paraisse difficile, certains de leurs éléments pourraient servir à renforcer la responsabilité, la réactivité et la transparence du Fonds d'affectation spéciale pour la lutte antimines. Par exemple, le comité directeur d'un fonds d'affectation spéciale multidonateurs peut être chargé, entre autres responsabilités essentielles, de faire le point des ressources non affectées disponibles et d'allouer ces ressources, d'approuver les propositions de financement émanant des différentes organisations, après examen pour en garantir la conformité avec les dispositions des statuts du fonds, ou d'assurer une planification en consultation avec les parties prenantes de façon à éviter tout chevauchement d'activités avec d'autres mécanismes de financement. Le Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage ne dispose pas d'un mécanisme de gouvernance similaire à un comité directeur.

170. Le Fonds central pour les interventions d'urgence, créé par la résolution 60/124 de l'Assemblée générale, en date du 15 décembre 2005, dans le but de fournir plus rapidement et de manière plus fiable une assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et de conflits armés, pourrait, bien que conçu pour financer des interventions de courte durée, servir d'exemple de participation de différentes parties prenantes à la gestion. Son groupe consultatif, créé par la même résolution, est chargé de conseiller périodiquement le Secrétaire général et de fournir des avis d'experts sur l'utilisation et l'impact du Fonds, par l'intermédiaire du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence. Les membres du groupe sont nommés à titre individuel et ne représentent pas leur pays ou leur gouvernement. Il s'agit de fonctionnaires des pays contributeurs et bénéficiaires, de représentants d'organisations non gouvernementales humanitaires et d'universitaires, choisis de façon à assurer un équilibre géographique et entre les sexes. **Les Inspecteurs considèrent que la même approche pourrait être appliquée à la gestion du Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage.**

171. Dans ce contexte, la structure des fonds d'affectation spéciale multidonateurs pourrait fournir des renseignements importants. Pour 31 des 32 fonds existants, c'est le Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs du PNUD qui sert d'agent d'administration dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement. Bien que faisant partie du PNUD, ce Bureau est autofinancé et strictement séparé des autres activités du PNUD, conformément au Protocole sur les agents d'administration pour les fonds d'affectation multidonateurs et les programmes communs et les fonds du programme «Unis dans l'action» qui énonce que, lorsque l'agent d'administration est également une organisation participante des Nations Unies, celle-ci distingue clairement, y compris s'agissant des voies hiérarchiques et du cadre de responsabilité, ses fonctions d'agent d'administration et ses fonctions en tant qu'organisation participante (par. 6). L'expérience acquise avec les fonds

<sup>54</sup> Ibid., par. 50.

d'affectation spéciale multidonateurs montre que ces dispositions donnent satisfaction et sont relativement bien acceptées.

172. **Les Inspecteurs reconnaissent les progrès accomplis récemment et encouragent de nouveaux efforts visant à accroître l'efficacité et la transparence du Fonds d'affectation spéciale. Ils considèrent par ailleurs que le mandat du Fonds, qui date de 1994, devrait être révisé. Afin d'appuyer ce processus et de formuler des recommandations précises, il conviendrait de créer un groupe de travail auquel participeraient des représentants de fonds d'affectation spéciale importants gérés par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, des membres du Groupe interinstitutions de coordination de la lutte antimines et du Service de la lutte antimines de l'ONU. Le groupe de travail devrait tenir compte des vues exprimées par les États Membres, en particulier des pays touchés par les mines et des pays donateurs, et être guidé par les enseignements tirés récemment de l'expérience acquise avec les fonds d'affectation spéciale multidonateurs, tel que le Fonds pour la consolidation de la paix. En particulier, le groupe de travail devrait tenir compte des éléments clefs ci-après:**

- Mettre en place un mécanisme de gouvernance amélioré auquel participent toutes les parties prenantes intéressées;
- Déterminer si l'administration du Fonds d'affectation spéciale pour la lutte antimines devrait être confiée à une entité indépendante ne participant pas à la gestion et/ou à la mise en œuvre des projets, conformément aux principes définis par le Groupe des Nations Unies pour le développement concernant l'indépendance des agents d'administration, ou à un mécanisme destiné à minimiser les conflits d'intérêts perçus;
- Indiquer clairement le niveau des commissions prélevées pour l'administration du Fonds d'affectation spéciale, de façon à en accroître la transparence et l'efficacité.

173. L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer l'efficacité et l'efficacité de la gestion du Fonds d'affectation spéciale.

#### **Recommandation 6**

**Le Secrétaire général devrait réviser le mandat du Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage, en tenant compte des efforts récents de réforme des fonds d'affectation spéciale de l'ONU, des évolutions institutionnelles pertinentes intervenues et des enseignements tirés de l'expérience des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, de façon à assurer une gouvernance transparente et indépendante du Fonds, avec la participation d'un plus grand nombre de parties prenantes, et à accroître l'efficacité et l'efficacité de la gestion du Fonds.**

174. Les Inspecteurs aimeraient souligner combien il importe d'appliquer les recommandations ci-dessus et, à cet égard, aimeraient rappeler que, dans sa résolution 66/69, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter, à sa soixante-huitième session, un rapport sur la présente évaluation.

175. L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer la responsabilisation du système des Nations Unies en matière de lutte antimines.

**Recommandation 7**

**L'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général de lui faire rapport, à sa soixante-huitième session, sur l'application des recommandations figurant dans le présent rapport.**

## Annexe I\*

### Soudan

### Étude de cas sur la coopération sur le terrain en matière de lutte antimines

#### Introduction

Le Soudan, tel que délimité par ses frontières d'avant le 11 juillet 2011, présente un cas intéressant d'intervention des Nations Unies, mais la brève étude de cas ci-après ne porte que sur la lutte antimines.

Ce que l'on appelle fréquemment la «Seconde guerre civile»<sup>55</sup> a débuté en 1983 et s'est terminée le 9 janvier 2005 par la signature d'un accord global de paix, qui fixe notamment un calendrier pour l'organisation d'un référendum sur l'indépendance du Sud-Soudan. Ce référendum s'est déroulé du 9 au 15 janvier 2011 et a vu 98,83 % de la population du Sud voter en faveur de l'indépendance, qui a pris effet le 11 juillet 2011. Comme l'a déclaré un haut fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, il s'agit d'une opportunité exceptionnelle de construire un pays à partir de pratiquement rien ainsi que d'une occasion exceptionnelle pour la communauté nationale comme pour la communauté internationale de travailler ensemble. Sans une coopération générale, le risque d'échec sera plus grand et le succès mettra plus longtemps à arriver.

Cette très brève description cache une multitude d'événements, de situations, d'expériences et d'enseignements pour la communauté internationale comme pour les Nations Unies, et il en est de même pour la lutte antimines. De fait, celle-ci constitue une constante au Soudan depuis de nombreuses années, mais la présente étude de cas débute avec la signature d'un mémorandum d'accord et les événements qui ont conduit à cette signature. Dès 2002, le Gouvernement soudanais et le Mouvement populaire de libération du Soudan (SPLM) ont tous deux considéré que la lutte antimines ne devait pas être une question politique.

#### Le rôle de la lutte antimines

##### Dimension juridique

Le 12 février 2002, l'Assemblée générale a adopté une résolution sur l'assistance d'urgence au Soudan<sup>56</sup> par laquelle elle rappelait au Gouvernement soudanais ses obligations en vertu du Traité d'interdiction des mines antipersonnel, «... et invitait instamment la communauté internationale et les organismes des Nations Unies à fournir l'assistance voulue pour l'action antimines au Soudan». Au cours de la quatrième Réunion des États parties au Traité<sup>57</sup> (16-20 septembre 2002), des représentants du Gouvernement soudanais, du SPLM et du Service de la lutte antimines de l'Organisation des Nations Unies se sont réunis dans le but de déterminer la meilleure façon pour l'ONU de fournir un appui à l'élaboration d'un

\* Reproduit telle qu'elle a été reçue.

<sup>55</sup> La «Première guerre civile» s'est déroulée de 1955 à 1972.

<sup>56</sup> Résolution 56/112 de l'Assemblée générale.

<sup>57</sup> Également appelée Convention d'Ottawa.

plan national de lutte antimines. Un mémorandum d'accord tripartite a ensuite été signé le 19 septembre 2002<sup>58</sup>.

Aux termes du Mémorandum d'accord, l'ONU convient d'aider les deux parties à élaborer conjointement une stratégie nationale de lutte antimines pour répondre aux besoins humanitaires immédiats et, à plus long terme, à la situation du Soudan à l'issue du conflit. Les signataires du Mémorandum d'accord ont élaboré un cadre stratégique qui a été présenté à la communauté internationale le 24 août 2004 à Nairobi. Les deux parties soudanaises ont sollicité une assistance immédiate afin de pouvoir engager d'urgence des mesures de lutte antimines et de réduire ainsi le nombre de victimes civiles. L'assistance recherchée concernait trois domaines:

- La création de moyens nationaux de gestion de la lutte antimines;
- Une intervention directe d'urgence visant à répondre aux besoins immédiats, y compris en matière humanitaire;
- L'acquisition de moyens appropriés de lutte antimines par les organisations non gouvernementales nationales.

### **La coordination**

Un Bureau national de la lutte antimines a été ouvert à Khartoum, avec pour premier objectif de planifier les activités dans les différents domaines de façon à ce que les activités répondent toutes à des normes communes. Dans l'idéal, ce bureau devait devenir un véritable bureau national de coordination dont la compétence s'étendrait à l'ensemble du pays.

Un important Bureau de lutte antimines des Nations Unies, situé dans les mêmes locaux que le bureau national, a été ouvert avec pour champs d'intervention aussi bien le nord que le sud du Soudan. Il s'agissait du plus important bureau de lutte antimines au monde. Toutefois, sa création n'a pas été accueillie favorablement par certaines organisations non gouvernementales, qui avaient le sentiment d'être laissées sur la touche alors même qu'elles étaient dans le pays bien avant l'ouverture du Bureau de l'ONU. Ce point de vue n'était pas exceptionnel au Soudan étant donné que l'ONU intervenait presque toujours après les organisations non gouvernementales qui, en règle générale, estimaient qu'elles se débrouillaient parfaitement bien toutes seules. Toutefois, considérant que tous les acteurs étaient des partenaires, le Bureau des Nations Unies a ouvert sa porte à tous les organismes intervenant dans la lutte antimines et leur a offert un espace de travail dans le même bâtiment. Un grand nombre des acteurs – désormais appelés partenaires d'exécution – qui travaillaient dans le nord ont accepté cette offre, ce qui s'est traduit par un niveau de coordination entre organismes nationaux, Nations Unies et organisations non gouvernementales rarement vu dans le domaine de la lutte antimines.

### **Opérations**

Cette coordination a débouché sur de nombreuses opérations, mais trois méritent tout particulièrement d'être mentionnées:

<sup>58</sup> Mémorandum d'accord entre le Gouvernement du Soudan et l'Armée populaire de libération du Soudan concernant l'appui fourni par le Service de la lutte antimines de l'Organisation des Nations Unies, signé par toutes les parties le 19 septembre 2002.

Une accélération de l'aide humanitaire, alors même que l'emplacement des mines dans le sud du pays n'était pas parfaitement connu. Une étude de l'impact des mines terrestres, tout d'abord envisagée en juin 2003, a été commandée par le Bureau des Nations Unies, mais n'a véritablement commencé qu'en 2006 et s'est terminée en juillet 2009. Elle a révélé que les mines terrestres étaient surtout présentes dans cinq des 25 États, principalement au sud et à l'est, et qu'il existait au total dans tous le pays 605 zones pouvant présenter des risques. Les organismes humanitaires avaient ainsi un tableau plus précis de la situation.

Pour pouvoir fournir une aide humanitaire, il fallait en particulier pouvoir à nouveau utiliser les routes, qui étaient soit impraticables soit dont on soupçonnait qu'elles avaient été minées. L'approche adoptée, qui a été par la suite fréquemment répétée, était double: tout d'abord le déminage d'un passage de 8 mètres de large par une entreprise sud-africaine travaillant principalement, mais non exclusivement, pour le Bureau des Nations Unies, afin de faciliter l'accès des équipes militaires des Nations Unies et, deuxièmement la remise en état d'un grand nombre de routes, qui avaient retrouvé une largeur suffisante pour être à nouveau considérées comme de grands axes de dessertes. Ces travaux avaient été commandés par le Programme alimentaire mondial (PAM) et financés au titre à la fois de la lutte antimines et de la reconstruction de routes (comme ce fût également le cas en Afghanistan).

Bien que la gestion des risques ne constituait pas une nouveauté, elle a pris au Soudan, après de longs débats, une importance beaucoup plus grande que partout ailleurs. Il s'agissait d'inspecter les routes et, soit de procéder aux opérations de déminage, soit, en cas d'absence de mine, d'autoriser à nouveau l'utilisation de la route considérée. Ainsi, les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales ont pu très rapidement rouvrir des milliers de kilomètres de routes à la circulation.

Une certaine coopération s'est établie, avec succès, dans la région des Monts Nouba, où une organisation non gouvernementale a assuré une formation à l'attention de 12 participants originaires de régions contrôlées par le Gouvernement soudanais et de 12 participants originaires de régions contrôlées par le SPLM. Tous les participants étaient habillés de la même façon, ont travaillé ensemble et vivaient dans le même camp qui avait été installé en un endroit considéré comme neutre par les deux parties. À la fin de la journée, les instructeurs internationaux quittaient le camp et laissaient les participants seuls. La formation a été un succès alors même qu'on n'en attendait pas trop dans la mesure où les rapports entre le Gouvernement soudanais et le SPLM étaient très volatils, même dans la région des Monts Nouba. Cette initiative a cependant marqué un tournant et a montré que la lutte antimines constituait un cas à part. Les tentatives visant à créer des groupes communs, c'est-à-dire des équipes conjointes autorisées à travailler des deux côtés de la frontière entre le nord et le sud, n'ont cependant pas abouti.

Chacune de ces mesures était conçue pour démontrer que la paix pouvait avoir des effets bénéfiques et c'est ce que chacune, à sa façon, a effectivement accompli. Bien que la situation politique reste complexe, elles ont montré que lorsque la population le souhaitait véritablement, des progrès pouvaient être réalisés. Pendant des années, aussi bien le Bureau national de la lutte antimines que le Bureau des Nations Unies avaient eu beaucoup plus de difficultés à intervenir des deux côtés de la frontière en raison de l'interdiction des vols directs entre Khartoum et Rumbek

(qui était alors la capitale du sud): si le Bureau des Nations Unies pouvait agir, en revanche le bureau national n'avait guère de possibilité d'intervenir efficacement, ce qui aujourd'hui n'a plus d'importance du fait de l'indépendance du Soudan du Sud.

### **L'impact des missions militaires**

Les missions militaires des Nations Unies ont joué un rôle clef dans l'élaboration de la lutte antimines. La mission la plus connue est la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) dont le rôle sort du cadre du présent document. Son impact sur la lutte antimines a été triple:

- Elle a eu besoin de l'appui opérationnel du Bureau des Nations Unies pour sécuriser les déplacements des soldats le long des routes considérées comme minées. Dans la plupart des cas, comme expliqué ci-dessus, c'est un sous-traitant privé qui s'est chargé de déminer un passage de 8 mètres de large le long des routes que les soldats de la MINUS devaient emprunter;
- Certains pays contributeurs ont fourni des équipes de démineurs qui ont dû être accréditées par le Bureau des Nations Unies. L'action de ces équipes a eu une double conséquence, à savoir aider la Mission à s'acquitter de son mandat et faciliter l'action humanitaire;
- L'impact peut-être le plus important de la Mission est un impact budgétaire. Pendant de nombreuses années, et aujourd'hui encore, plus de 50 % du financement de toutes les activités de lutte antimines au Soudan est financé par les contributions mises en recouvrement.

Une autre Mission mérite également d'être mentionnée. L'Accord de cessez-le-feu du 19 janvier 2002 entre le Gouvernement soudanais et le SPLA prévoyait que le respect de ce cessez-le-feu dans la région des Monts Nouba serait contrôlé par la communauté internationale, et ce pour une période de six mois renouvelable, l'objectif général étant de promouvoir un règlement juste, pacifique et global du conflit. L'Accord de cessez-le-feu et l'Accord sur le statut de la Mission prévoyaient la création d'une commission militaire mixte, qui est devenue opérationnelle en avril 2002. Par la suite, le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est félicité de la création de cette commission militaire mixte et d'autres mécanismes de suivi au Soudan<sup>59</sup>. Ce qu'on appelle communément la Commission militaire mixte est en fait composée de deux entités, à savoir la Commission mixte de surveillance, chargée de contrôler le respect du cessez-le-feu et le retrait et le redéploiement des combattants, et la Commission militaire mixte proprement dite, également appelée Groupe du Président, chargée de déterminer si telle ou telle action constituait ou non une violation du cessez-le-feu. Le chef de la mission avait autorité sur les équipes mixtes de surveillance, et faisait également fonction de président du Groupe du Président. En outre, la Commission était appuyée par les Amis des Monts Nouba, à savoir un groupe de 12 pays d'Europe et d'Amérique du Nord qui l'ont financée et ont fourni les observateurs internationaux non armés. L'appui fourni a été un facteur très important du développement de la lutte antimines dans les Monts Nouba. Le degré de bonne volonté suscité des deux côtés a été remarquable, et l'appui logistique apporté à la lutte antimines a été à la fois considérable et essentiel.

<sup>59</sup> Déclaration du Président du Conseil de sécurité en date du 10 octobre 2003 (S/PRST/2003/16).

## La situation actuelle

Quelle est aujourd'hui la situation de la lutte antimines au Soudan, et quels enseignements en ont été tirés? Ce bref rapport a été écrit après l'indépendance du Soudan du Sud et une visite d'une équipe du Corps commun d'inspection (dont l'auteur faisait partie) du 27 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2011 (soit juste avant l'indépendance effective). Au cours de cette visite, deux éléments sont apparus très clairement. Premièrement, le remarquable respect de chacun pour le Bureau des Nations Unies, et l'importance de ce respect, probablement exceptionnelle, et deuxièmement le défi extraordinaire que représentait l'indépendance du Soudan du Sud.

Le respect accordé au Bureau des Nations Unies était certes mérité, mais n'a pas été facilement obtenu. La lutte antimines s'est accompagnée de nombreux problèmes politiques, techniques et personnels. La situation politique a été complexe et a parfois fortement entravé la coordination et les opérations. L'incertitude quant à l'ampleur réelle du problème créé par les mines terrestres dans un pays aussi vaste ne facilitait pas la planification à long terme et a parfois conduit à mettre en place une structure de coordination d'une taille excessive. La cohabitation occasionnelle de fortes personnalités, des égos et d'un personnel plus ou moins compétent n'a pas rendu les choses toujours faciles. Néanmoins, en dépit de ces problèmes peu habituels, est née une structure d'une efficacité elle aussi peu habituelle. Il ne fait pas de doute – pour ce qui concerne la lutte antimines au Soudan – que c'est le Bureau des Nations Unies qui est en charge et qui dirige clairement les opérations. Cette situation est difficile à expliquer mais pourrait être due à la combinaison de cinq facteurs: un très fort intérêt de la communauté internationale qui a permis – parfois – de prendre rapidement des décisions (le cas des Monts Nouba est un important exemple à cet égard); la présence de la Mission des Nations Unies au Soudan, dont le mandat a rendu une action rapide indispensable; d'abondantes ressources provenant aussi bien des contributions mises en recouvrement que des donateurs internationaux; une équipe de direction qui avait une vision claire de sa mission et une forte volonté et était secondée par des conseillers techniques compétents et expérimentés; et enfin le fait que le programme était intégralement géré dans le pays, plutôt que depuis New York comme c'est fréquemment le cas.

Il est probable qu'à l'avenir le Soudan, au nord, assumera lui-même la lutte antimines, avec un appui limité des Nations Unies, mais il ne fait pas de doute que le Soudan du Sud continuera d'avoir besoin d'un appui considérable des Nations Unies et de la communauté internationale pendant encore de nombreuses années. Reste à savoir si le pays, avec la confiance née de l'indépendance, offrira des conditions qui permettront aux Nations Unies de continuer à appuyer efficacement, comme cela a été le cas jusqu'à présent. Le même haut fonctionnaire des Nations Unies cité au début du présent document a également déclaré que le Soudan du Sud pourrait être un échec, mais que cela n'est pas écrit. Il ne fait pas de doute que la lutte antimines restera un élément de l'action plus générale destinée à assurer le succès du pays, mais cela suppose toutefois une volonté politique suffisante de la part du Gouvernement du Soudan du Sud comme de la communauté internationale.

## Annexe II

## Ressources actuelles et programmes de lutte antimines du Service de la lutte antimines de l'ONU, du PNUD et de l'UNICEF

Entité	Ressources (En millions de dollars É.-U.)		Effectif		Nombre de programmes	Observations
	Siège	Terrain	Siège	Terrain		
Service de la lutte antimines	~4,5	~160	22	~110 internationaux ~225 nationaux	22	<p>Les 22 programmes se répartissent en 10 programmes gérés par les Nations Unies, 2 programmes nationaux appuyés par les Nations Unies et 10 programmes menés dans le cadre d'opérations de maintien de la paix ou de missions politiques spéciales.</p> <p>Le personnel du siège n'est composé que d'administrateurs.</p> <p>L'UNOPS gère par ailleurs 112 personnes recrutées sur le plan international et 520 personnes recrutées sur le plan national au nom du Service de la lutte antimines.</p>
PNUD		68,5	17	40 internationaux + personnel recruté sur le plan national par le PNUD	38	<p>Le personnel du siège se compose de deux employés à temps complet et de 15 personnels d'appui.</p> <p>Le personnel sur le terrain ne comprend pas le personnel du programme national.</p> <p>Le budget pour le siège est équivalent à 2 postes d'employés à temps plein.</p> <p>Les ressources destinées au programme reposent sur l'appel du PNUD de 2010. Le financement des opérations de lutte antimines est variable, et le chiffre indiqué est un chiffre moyen approximatif pour une année normale.</p>
UNICEF	~24		21	~24 internationaux ~43 nationaux	31	<p>À l'UNICEF, la lutte antimines est intégrée aux activités de protection de l'enfance.</p> <p>Personnel chargé de la programmation, à l'exclusion du personnel chargé de l'appui opérationnel, de la mobilisation des ressources ou des activités de communication</p> <p>Le personnel du siège n'est composé que d'administrateurs.</p> <p>Les ressources financières concernent aussi bien le siège que le terrain, et repose sur les besoins de 2010.</p> <p>Le personnel du siège regroupe le personnel à New York et dans les centres régionaux.</p>

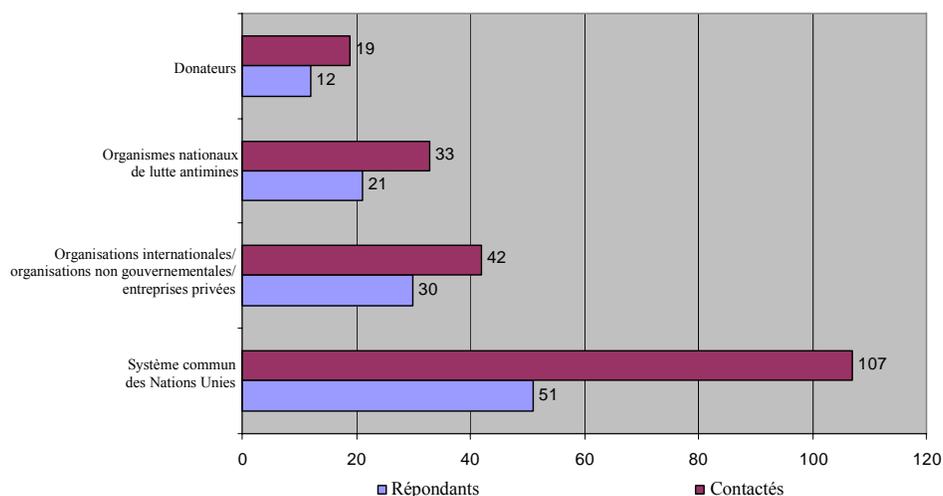
Source: Décision du Comité des politiques, mise à jour le 6 mai 2011, annexe B, et autres mises à jour pertinentes communiquées par les membres du Groupe interinstitutions au 2 août 2011.

## Annexe III

### Enquête

Entre le 26 mai et le 17 juin 2011, le Corps commun d'inspection a effectué une enquête par voie électronique, auprès de 201 représentants des Nations Unies, d'autorités nationales de lutte antimines, de donateurs, d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales et d'entreprises privées. L'enquête reposait sur la technique de l'échantillonnage non aléatoire afin d'y faire figurer aussi bien des parties prenantes que les Inspecteurs avaient rencontrés lors de leur évaluation que d'autres parties prenantes. Elle représente une source importante d'informations en complément des études menées au siège et auprès des missions et permet d'effectuer des recoupements entre les diverses sources de façon à accroître l'exactitude des données et à obtenir des résultats plus solides<sup>60</sup>.

**Le graphique ci-dessous montre le nombre de représentants contactés et de répondants à l'enquête électronique menée par le CCI (par groupe)**



<sup>60</sup> Linda G. Morra-Imas; Ray C. Rist, *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations* (Washington, Banque mondiale, 2009), p. 300.

## Annexe IV

### Liste des entités avec lesquelles les Inspecteurs ont eu des entretiens

Les Inspecteurs ont eu de très longs entretiens avec des représentants des entités suivantes:

#### Système des Nations Unies:

Département des opérations de maintien de la paix: Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité  
 Bureau de la coordination des affaires humanitaires: Bureau de pays en Colombie  
 Bureau de la coordination des affaires humanitaires: Bureau de pays au Soudan (Djouba)  
 Haut-Commissariat aux droits de l'homme: Bureau de pays en Colombie  
 Bureau des affaires de désarmement du Secrétariat  
 PNUD: siège  
 PNUD: Bureau de pays en Albanie  
 PNUD: Bureau de pays en Bosnie-Herzégovine  
 PNUD: Bureau de pays au Cambodge  
 PNUD: Bureau de pays en Colombie  
 PNUD: Bureau de pays en République démocratique populaire lao  
 PNUD: Bureau de pays au Nicaragua  
 PNUD: Bureau de pays au Soudan (Djouba)  
 HCR: siège  
 HCR: Bureau de pays en Colombie  
 UNICEF: siège  
 UNICEF: Bureau de pays en Albanie  
 UNICEF: Bureau de pays en Bosnie-Herzégovine  
 UNICEF: Bureau de pays au Cambodge  
 UNICEF: Bureau de pays en République démocratique populaire lao  
 UNICEF: Bureau de pays au Nicaragua  
 UNICEF: Bureau de pays au Soudan (Djouba)  
 Bureau de la lutte antimines des Nations Unies au Soudan (Djouba)  
 Service de la lutte antimines du siège  
 Service de la lutte antimines du Bureau de pays en Colombie

ONUDC: Bureau de pays en République démocratique populaire lao  
 Mission des Nations Unies au Soudan (Djouba)  
 UNOPS  
 PAM: Bureau de pays en Colombie  
 PAM: Bureau de pays en République démocratique populaire lao  
 Banque mondiale

#### Organisations internationales:

Centre international de Genève pour le déminage humanitaire  
 Groupe d'appui à la mise en œuvre  
 Comité international de la Croix-Rouge: siège  
 Comité international de la Croix-Rouge: Bureau en Colombie  
 Comité international de la Croix Rouge: Délégation à New York  
 Fonds d'affectation spéciale pour le déminage et l'assistance aux victimes des mines, Bureau de Bosnie-Herzégovine  
 Organisation des États américains: Washington  
 Organisation des États américains: Bureau du Nicaragua

#### Organisations non gouvernementales/ entreprises privées:

ALB-AID  
 Campaña Colombiana Contra Minas  
 Centro Integral de Rehabilitación de Colombia  
 Danish Church Aid HQ  
 G4S, Bureau de Djouba  
 Handicap International  
 Handicap International, Bureau de la République démocratique populaire lao  
 HALO Trust, Bureau au Cambodge  
 Campagne internationale contre les mines terrestres

Campagne internationale contre les mines terrestres, Nicaragua  
 Jesuit Services/Campagne contre les mines terrestres, Cambodge  
 MECHEM, Bureau de Djouba  
 Mines Action Canada  
 Mines Advisory Group, siège  
 Mines Advisory Group, Bureau au Cambodge  
 Mines Advisory Group, Bureau en République démocratique populaire lao  
 Mines Advisory Group, Bureau de Djouba  
 Mines Tech International, Bureau de Djouba  
 Norwegian People's Aid, siège  
 Norwegian People's Aid, Bureau en Bosnie-Herzégovine  
 Norwegian People's Aid, Bureau de Djouba  
 Service intégré de la lutte antimines du Soudan  
 Operation Landmine Action and Victim Support

**Donateurs:**

AusAID Bureau au Cambodge  
 AusAID Bureau en République démocratique populaire lao  
 Ministère autrichien des affaires étrangères  
 Agence canadienne de développement international  
 Agence canadienne de développement international, Bureau au Cambodge  
 Ministère canadien des affaires étrangères et du commerce international  
 Délégation de l'Union européenne en République démocratique populaire lao  
 Commission européenne, Direction générale de l'élargissement  
 Commission européenne, Direction générale pour le développement et la coopération – EuropeAid  
 Union européenne: Service d'action extérieure

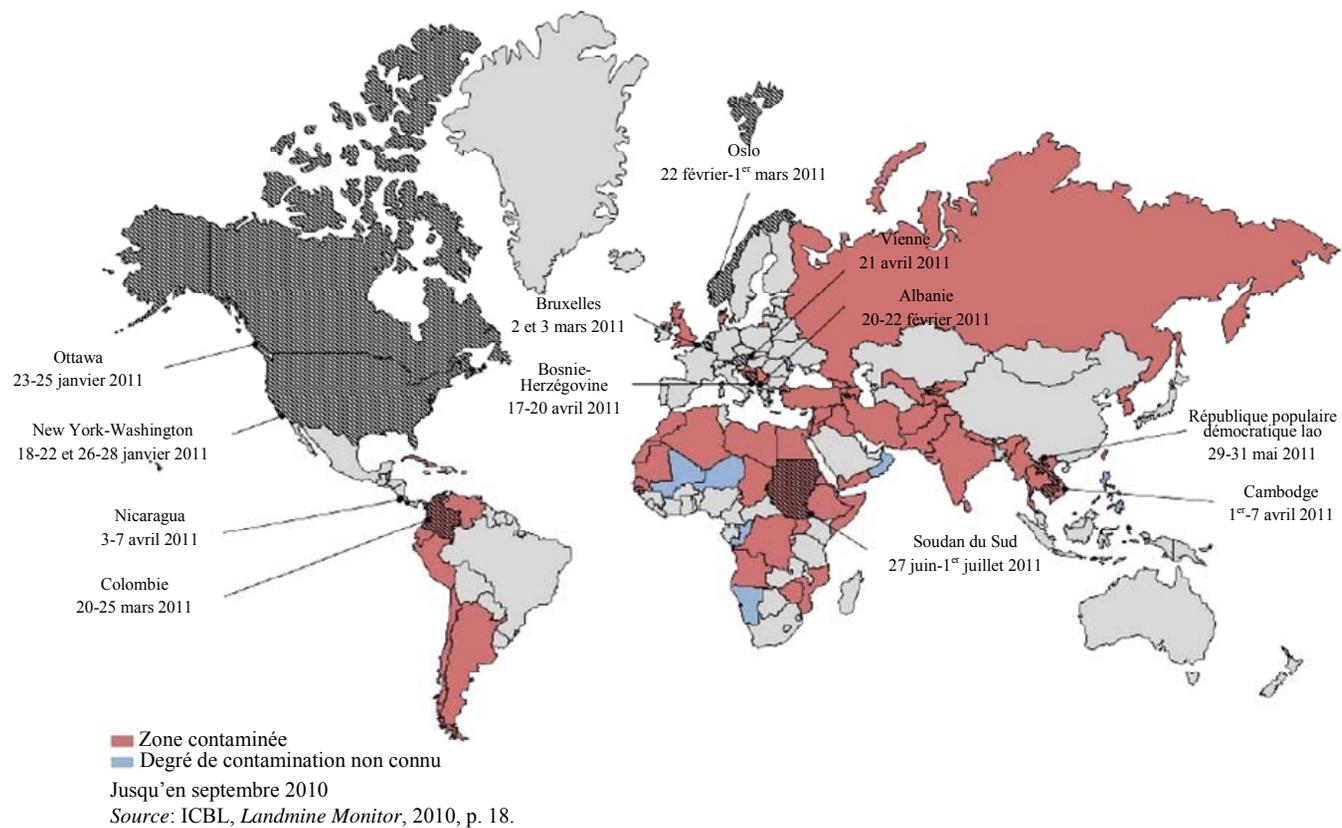
Commission européenne, Département de l'aide humanitaire, Bureau de Djouba  
 Ministère norvégien des affaires étrangères  
 Direction du développement et de la coopération (Suisse), Bureau en République démocratique populaire lao  
 États-Unis: Département d'État  
 États-Unis: ambassade en République démocratique populaire lao  
 Albanie: Direction de la lutte antimines

**Autorités nationales de lutte antimines:**

Albanie: Ministère de la défense  
 Albanie: Ministère des affaires étrangères  
 Albanie: Préfecture de la région de Kukes  
 Bosnie-Herzégovine: Commission de déminage  
 Bosnie-Herzégovine: Centre de lutte antimines  
 Bosnie-Herzégovine: Ministère de la défense  
 Cambodge: Autorité chargée de la lutte antimines et de l'assistance aux victimes  
 Cambodge: Centre de la lutte antimines  
 Mozambique: Instituto Nacional de Desminagem  
 Nicaragua: Instituto Nacional Tecnológico  
 République démocratique populaire lao: Ministère des affaires étrangères  
 République démocratique populaire lao: Autorité réglementaire nationale  
 Soudan: Centre national de la lutte antimines  
 Nicaragua: Ministère de la défense  
 Nicaragua: Commission nationale du déminage  
 Colombie: Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal  
 Laos: UXO  
 Soudan du Sud: Autorité chargée du déminage

## Annexe V\*

## Carte mondiale des missions entreprises pour l'évaluation



\* Reproduite telle que reçue.

## Annexe VI

### Aperçu des mesures à prendre par les organisations participantes pour appliquer les recommandations du CCI – JIU/REP2011/1

	Effets attendus	Fonds et programmes des Nations Unies											Institutions spécialisées et AIEA														
		Nations Unies*	HCDH	CNUCED	ONUDC	PNUE	ONU-Habitat	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	UNOPS	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	AIEA
Pour suite à donner		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pour information		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>							
Recommandation 1	a	E	E					E		E		E	E	E		E		E									
Recommandation 2	e	E																									
Recommandation 3	c	E																									
Recommandation 4	e	E																									
Recommandation 5	e	E																									
Recommandation 6	g	E																									
Recommandation 7	a	L																									

Légende: L: Recommandation de décision par un organe législatif.

E: Recommandation d'action par le chef du secrétariat.

: La recommandation n'exige aucune action de la part de cette organisation.

**Effet attendu:** a: meilleure justification de l'emploi des fonds; b: diffusion des bonnes pratiques; c: amélioration de la coordination et de la coopération;

d: contrôles et conformité renforcés; e: augmentation de l'efficacité; f: économies importantes; g: augmentation de la productivité; o: autres.

\* Couvre toutes les entités énumérées dans le document ST/SGB/2002/11, à l'exception des suivantes: CNUCED, UNODC, PNUE, ONU-Habitat, HCR et UNRWA.