

**Session annuelle du
Conseil d'administration**

Rome, 27 - 30 mai 1996

**RAPPORTS AU
CONSEIL ECONOMIQUE
ET SOCIAL (ECOSOC)**

Point 7 de l'ordre du jour

F

**Distribution: GENERALE
WFP/EB.A/96/7(Part IV)
9 avril 1996
ORIGINAL: ANGLAIS**

QUATRIEME PARTIE

**Suite donnée à la résolution 1995/56 du
Conseil économique et social: Renforcement
de la coordination de l'aide humanitaire
d'urgence fournie par l'Organisation des
Nations Unies**

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE A L'INTENTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

1. Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen et observations.
2. Conformément aux décisions prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire sur les méthodes de travail, les documents établis par le Secrétariat à l'intention du Conseil ont été rédigés dans un souci de concision et axés sur la prise de décisions. Les réunions du Conseil d'administration doivent prendre un tour pragmatique et favoriser le dialogue et les échanges entre les délégations et le Secrétariat. Celui-ci poursuivra les efforts déployés pour faciliter la mise en oeuvre de ces principes directeurs.
3. Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui souhaitent poser des questions d'ordre technique sur ce document à contacter directement les fonctionnaires mentionnés ci-après, de préférence quelque temps avant la session du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en session plénière.
4. Les fonctionnaires du PAM qui traitent ce document sont les suivants:

Directeur régional:	B. Szynalski	tél.: 5228-2203
Chargé du soutien des opérations d'urgence:	F. Bravo	tél.: 5228-2858
5. Pour toute question concernant la distribution des documents présentés au Conseil d'administration, veuillez contacter l'employé chargé de la documentation (tél.: 5228-2641).

Mesures prises par le PAM suite à la résolution 1995/56 de l'ECOSOC

PREMIERE SECTION: ROLE ET RESPONSABILITES OPERATIONNELLES DU PAM

I. INTRODUCTION

1. Par la résolution 1995/56 du 28 juillet 1995, le Conseil économique et social (ECOSOC) a demandé un examen des moyens dont disposent les institutions opérationnelles des Nations Unies pour fournir efficacement une aide humanitaire d'urgence.
2. Le CPA a été informé succinctement à sa quarantième session de la teneur de cette résolution; son objectif est d'élaborer, sur la base des délibérations des organes directeurs, des propositions en vue d'améliorer l'efficacité et la coordination des organismes de secours des Nations Unies. A partir d'un résumé de ces délibérations, le Secrétaire général établira un rapport exhaustif qui sera présenté pour examen aux Etats Membres à la session de fond de 1997 de l'ECOSOC.
3. C'est pour le PAM l'occasion de s'interroger sur le rôle qui doit être le sien dans les situations d'urgence, en s'attachant plus particulièrement aux points suivants:
 - a) contraintes découlant du mandat du PAM et des problèmes de ressources;
 - b) chevauchements, lacunes et déséquilibres du système actuel;
 - c) options et recommandations en vue d'améliorer la capacité, les pratiques et les politiques du PAM de façon qu'il puisse mieux répondre aux besoins futurs d'aide humanitaire.
4. Le texte intégral de la résolution, suivi d'une liste indicative des points à examiner, figure à l'Annexe I. L'Annexe II présente sous forme synoptique une récapitulation des principales observations et suggestions contenues dans le présent document.¹ Pour donner suite à la résolution de l'ECOSOC, le PAM procédera en deux étapes:

Première section: présentation à l'actuelle session du Conseil d'administration d'un document sur le rôle et les responsabilités opérationnelles du PAM, notamment dans les domaines dans lesquels le Programme pourrait à l'avenir jouer un plus grand rôle; ce document traitera des premier, deuxième, quatrième et sixième points de la liste indicative annexée à la résolution de l'ECOSOC.

¹A l'exception d'une légère modification, le présent rapport suit la présentation adoptée par les organisations du Groupe consultatif mixte sur les politiques (JCGP).



Deuxième section: présentation à la troisième session ordinaire (21-24 octobre 1996) du Conseil d'administration d'un document sur les moyens dont dispose le PAM pour s'acquitter de son mandat (troisième, cinquième et septième à dixième points de la liste indicative). Ce document analysera, sur la base des débats de la prochaine session du Conseil d'administration, les moyens financiers et autres dont le PAM aurait besoin au cas où son rôle serait quelque peu élargi.

II. ROLE ET RESPONSABILITES OPERATIONNELLES DU PAM DANS LE DOMAINE DE L'AIDE HUMANITAIRE(Point 2)

5. La vision du Programme alimentaire mondial est celle d'un monde dans lequel chacun a, en tout temps, accès à une nourriture suffisante pour pouvoir mener une vie active et saine. L'objectif des politiques régissant l'utilisation de l'aide alimentaire du PAM est donc de faire disparaître la faim et la pauvreté. La mission du PAM est: a) de sauver des vies dans des situations d'urgence; b) d'améliorer la nutrition et la qualité de la vie des plus vulnérables aux périodes critiques de leur existence; c) d'aider à créer un capital productif et de promouvoir l'autodépendance chez les pauvres et les communautés déshéritées.
6. Le PAM s'efforce de concentrer ses interventions sur les situations dans lesquelles l'aide alimentaire a un avantage comparatif sur les autres formes d'assistance visant à fournir des secours ou à promouvoir le développement: quand il est essentiel de fournir des vivres pour assurer la survie des populations, quand le ravitaillement est insuffisant ou précaire, quand le pouvoir d'achat est limité et que les produits alimentaires ne parviennent pas sur les marchés; tout cela arrive fréquemment à la suite de catastrophes naturelles ou de conflits. De toutes les formes d'assistance, l'aide alimentaire est en outre la seule qui ait un effet direct sur la nutrition, et c'est celle qui a le plus de chances de parvenir aux pauvres, aux femmes et aux enfants.
7. Depuis quelques années, le caractère des interventions d'aide alimentaire du PAM s'est notablement transformé. L'augmentation spectaculaire du nombre et de la complexité des situations d'urgence a amené le PAM à concentrer ses activités davantage sur les secours et moins sur les projets de développement; en outre, ces derniers se conjuguent à la phase de redressement qui suit les opérations d'urgence. Le PAM est ainsi devenu un des principaux acteurs sur la scène mondiale des secours humanitaires.
8. Le rôle spécifique du PAM dans les situations d'urgence est le suivant:
 - a) appuyer les activités de prévention des catastrophes, d'atténuation de leurs effets et de planification préalable des secours;
 - b) fournir les secours alimentaires d'urgence nécessaires avec les services logistiques et de transport correspondants (évaluation des besoins d'aide alimentaire (nature et ampleur), mobilisation des ressources, achat et transport des produits alimentaires);
 - c) diffuser des informations sur les besoins et les flux mondiaux d'aide alimentaire;
 - d) donner des avis techniques et une assistance en matière de transport et de



- logistique, évaluer et améliorer s'il y a lieu les capacités dans ce domaine, afin d'assurer la livraison rapide et économique de l'aide humanitaire;
- e) organiser, pour le compte des donateurs bilatéraux, l'achat et le transport des produits alimentaires et des articles non alimentaires correspondants, et surveiller leur distribution;
 - f) coordonner les secours alimentaires de toutes provenances;
 - g) assurer et surveiller la distribution des produits alimentaires aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, soit directement, soit par l'intermédiaire d'administrations nationales ou d'organisations non gouvernementales (ONG), et en rendre compte;
 - h) oeuvrer en faveur du passage de la phase des secours d'urgence à celle du développement;
 - i) mobiliser des contributions, sensibiliser le public et promouvoir des politiques valables d'aide alimentaire.
9. Sachant qu'en période de crise, les femmes tendent à être marginalisées, le PAM s'est engagé à garantir la pleine participation des femmes à la planification et à la gestion des secours, à fournir des secours d'urgence adaptés aux besoins spécifiques des femmes et à distribuer les secours alimentaires directement aux ménages, et plus précisément aux femmes.
10. Les avantages comparatifs du PAM sont les suivants:
- a) L'aide alimentaire est un élément essentiel de toute stratégie visant à sauver des vies. Elle est autociblée, car elle intéresse surtout ceux qui sont réellement dans le besoin.
 - b) Le PAM a le double mandat d'appuyer le développement à long terme et de fournir des secours d'urgence pour sauver des vies dans l'immédiat. Il peut ainsi:
 - i) réduire la vulnérabilité aux catastrophes par des activités de développement et d'atténuation; et ii) faciliter le passage de la phase des secours à celle du développement en orientant graduellement son assistance vers des programmes de relèvement.
 - c) Le PAM peut réagir rapidement du fait qu'il dispose: i) de moyens en attente chez des donateurs et des ONG; ii) de ressources mises en place par avance (stocks déjà constitués dans le pays ou produits en route vers des projets de développement); et iii) d'équipes d'intervention rapide.
 - d) Le Programme dispose d'une capacité très spécialisée et rentable de transport et de logistique comprenant: i) une capacité de transport maritime bien développée, bénéficiant d'arrangements contractuels spécifiques reconnus sur le plan international, d'une grande expérience du transport en vrac de céréales, et d'un réseau d'expéditionnaires, de courtiers, de commissaires d'avaries et d'inspecteurs; ii) des opérations terrestres, une grande expérience des ponts aériens et des



parachutages; iii) une grande expérience de l'amélioration et de la restauration des infrastructures logistiques et de transport; enfin iv) l'expérience de la mise en place de couloirs de transport dans des zones de conflit.

- e) Etant donné l'étendue de son mandat, le PAM peut secourir les victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine dans leur pays d'origine ou dans le pays d'accueil. Il peut intervenir sans qu'un gouvernement le lui demande, ce qui lui permet de fournir une aide dans des situations de conflit interne.
 - f) Le PAM est universellement reconnu comme coordonnateur des promesses et des livraisons d'aide alimentaire de toutes provenances, ainsi que de la logistique; c'est là une fonction essentielle pour optimiser le rapport coût/efficacité des secours d'urgence.
 - g) Grâce à sa compétence spécifique en matière d'achat de produits alimentaires, le PAM peut optimiser les achats locaux, régionaux et internationaux.
11. La rapidité des interventions d'urgence du PAM tient en grande partie à l'existence de ses programmes de développement. S'il doit réduire ceux-ci, non seulement les victimes de l'insécurité alimentaire seront encore plus vulnérables et plus impuissantes en cas de crise, mais sa propre capacité de mise en place anticipée sera réduite. En outre, les opérations de relèvement après les crises deviendront plus difficiles.

Transport et logistique

12. Les capacités du PAM en matière de transport et de logistique sont reconnues de tous, et beaucoup de gouvernements et d'organisations de secours appartenant ou non au système des Nations Unies le consultent et lui demandent son aide dans ce domaine.
13. En matière de logistique, le rôle actuel du PAM consiste à: a) assurer dans les meilleurs délais et de la façon la plus économique la livraison des produits alimentaires destinés à ses opérations de développement et de secours partout dans le monde; b) organiser le transport de produits alimentaires, d'articles non alimentaires et de passagers pour les opérations des institutions des Nations Unies, des organismes bilatéraux et des ONG, dans le cadre d'accords en bonne et due forme; c) exécuter des projets visant spécifiquement à renforcer les capacités locales de transport et de logistique; et d) mener des activités de préparation logistique.
14. Pour éliminer les principaux goulets d'étranglement, le PAM entreprend périodiquement des interventions logistiques spéciales, y compris dans le domaine des télécommunications; il fournit des services de conseil en logistique; il intervient pour améliorer les infrastructures logistiques et de transport. Ces activités appuient le renforcement des capacités locales et le développement à long terme en facilitant les déplacements des marchandises et des personnes.
15. Soucieux d'améliorer ses interventions d'urgence, le PAM a entrepris des activités de préparation logistique: évaluations des moyens logistiques, gestion prévisionnelle, dispositifs d'intervention rapide et services groupés.
16. Le PAM a assuré la coordination logistique des secours fournis par d'autres



institutions dans des pays tels que l'Afghanistan, l'Angola, le Mozambique ou le Soudan. Il a notamment acheté de l'équipement pour le compte d'autres organismes opérationnels, par exemple des générateurs électriques pour le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). L'étude des pays nordiques (1990) et l'évaluation tripartite du Programme alimentaire mondial (1994) contiennent l'une et l'autre des recommandations tendant à officialiser le rôle logistique du PAM. L'étude tripartite de 1994 préconise notamment que:

"...le mécanisme central de coordination du système des Nations Unies et les organes directeurs du Programme fassent le nécessaire pour donner officiellement au Programme la responsabilité de la logistique dans les situations d'urgence... Il lui serait notamment donné mandat d'assurer, pour le compte des autres institutions des Nations Unies, des donateurs bilatéraux et des ONG, le transport des denrées alimentaires et des autres articles fournis au titre des secours, en recouvrant ses coûts... Le cas échéant, le PAM veillerait à ce que les infrastructures logistiques des zones sinistrées fonctionnent suffisamment bien pour que l'opération de secours puisse être menée à bien ... et il coordonnerait la logistique des opérations d'urgence dans le cadre de la fonction plus large de coordination des Nations Unies." (Rapport principal, p. 101-102)

17. Etant donné les capacités du PAM dans le domaine du transport et de la logistique, il serait logique d'élargir son rôle dans les situations d'urgence:
 - a) le PAM devrait être officiellement responsable pour l'ensemble du système des Nations Unies des questions de logistique et de transport, tant pour les produits alimentaires que pour les articles non alimentaires, et notamment aider les pays à développer leurs propres systèmes de transport;
 - b) le PAM devrait fournir des services de logistique et de transport pour les produits alimentaires et les articles non alimentaires acquis et distribués localement par les autres organismes opérationnels;
 - c) il faudrait développer, en partenariat avec les grands organismes de développement tels que la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), des projets d'appui aux infrastructures logistiques et de transport pendant la phase des secours;
 - d) il faudrait développer la coopération interinstitutions pour la gestion prévisionnelle de la logistique.

Apports non alimentaires

18. L'aide alimentaire n'est qu'un aspect des opérations de secours. Toute une panoplie d'autres apports est indispensable pour assurer l'efficacité des interventions: services sociaux et sanitaires essentiels (eau, soins de santé, éducation), abris, promotion d'activités rémunératrices, etc.. Après la crise proprement dite, l'importance relative des apports non alimentaires tend à augmenter.



19. Il ne suffit pas de fournir de la nourriture pour assurer une nutrition adéquate des bénéficiaires. Pour les populations de réfugiés et de personnes déplacées, par exemple, les produits alimentaires deviennent une monnaie d'échange importante, et même la seule la plupart du temps. Comme c'est souvent l'unique ressource disponible, la nourriture est utilisée pour satisfaire d'autres besoins vitaux. Cela peut présenter plusieurs inconvénients: la nutrition des bénéficiaires risque d'en souffrir, et la vente de grandes quantités de vivres fournis au titre de l'aide peut déstabiliser l'économie locale et saper l'action en faveur de la sécurité alimentaire. En outre, la vente des rations n'est pas une façon économique de satisfaire les besoins non alimentaires des bénéficiaires. Ceux-ci ne touchent en effet qu'un prix dérisoire par rapport à ce que l'aide a coûté à la communauté internationale.
20. Normalement, les vivres fournis au titre de l'aide alimentaire doivent être préparés et cuits. Lorsqu'on n'y a pas pris garde, cela a entraîné des atteintes à l'environnement (dégradation des terres, contamination des eaux et déforestation) et compromis ainsi à long terme aussi bien la sécurité alimentaire des personnes déplacées que des communautés d'accueil.
21. Il serait bon de trouver des partenaires fiables pour assurer la fourniture des apports non alimentaires tels que combustible, eau potable, soins de santé, assainissement etc.. Pour assurer la continuité de la filière alimentaire, le PAM pourrait se procurer et livrer tous les articles nécessaires à la préparation des aliments (jerrycans, combustible, fourneaux économiques, ustensiles de cuisine).
22. Le PAM évalue les besoins globaux d'aide alimentaire pour le compte de la communauté internationale, mais aucune institution n'est spécifiquement chargée de déterminer les besoins globaux d'articles non alimentaires dans les situations d'urgence. Il faudrait un système mieux coordonné qui, à partir des évaluations faites par chaque institution des besoins dans son domaine de compétence, déterminerait les besoins globaux d'articles non alimentaires, facilitant ainsi la planification et l'acquisition et supprimant les chevauchements.

Préparation des plans de secours et interventions: le rôle du PAM

23. En 1995, le PAM a mis au point un cadre conceptuel définissant le rôle du Programme dans les situations d'urgence ainsi qu'une stratégie d'intervention intégrant ses capacités et activités actuelles; ce cadre comporte les éléments suivants:
- a) prévision des risques de crises d'urgence et planification anticipée des secours (analyse et cartographie de la vulnérabilité, collaboration avec les systèmes d'alerte rapide, évaluation des moyens logistiques et des possibilités d'intervention, scénarios de plans d'intervention);
 - b) moyens d'intervention immédiate: équipes d'intervention rapide chargées d'établir des programmes d'aide alimentaire dès le début des crises, mise en place de stocks stratégiques de vivres et de matériel, ressources en attente (consistant éventuellement en la possibilité négociée d'utiliser les moyens de la défense nationale ou de la protection civile), services groupés;
 - c) saine gestion des crises (directives, procédures, systèmes d'information, rapports,



télécommunications, formation d'urgence pour développer le capital humain).

24. Le projet d'analyse et cartographie de la vulnérabilité fournit: a) un examen de la vulnérabilité des populations cibles à l'insécurité alimentaire et des moyens dont elles disposent pour faire face aux catastrophes; b) des cartes des pays ou régions vulnérables; et c) des cartes des moyens logistiques du PAM et de ses livraisons en cours. Le PAM utilise ces informations et les communique à ses partenaires pour affiner le ciblage des bénéficiaires en cas de crise d'urgence, améliorer la planification stratégique à long terme et la gestion prévisionnelle, faciliter la conception et l'élaboration des projets de développement et guider les décisions opérationnelles et la programmation. Les activités d'alerte rapide et d'analyse de la vulnérabilité du PAM sont coordonnées avec celles du Système mondial d'information et d'alerte rapide (SMIAR) de la FAO, du système d'alerte rapide en cas de famine financé par l'USAID et du projet de cartographie des risques du Save the Children Fund du Royaume-Uni.
25. Selon l'évaluation de l'assistance d'urgence au Rwanda réalisée par les donateurs, l'appui à la gestion prévisionnelle (plans d'intervention, évaluation des capacités) a laissé à désirer et l'on n'a pas assez investi pour éliminer les goulets d'étranglement logistiques ni fourni assez de ressources pour appuyer le relèvement. Dans l'ensemble, l'alerte est généralement assez rapide et fiable, mais il est difficile de mobiliser les volontés politiques dès le début des crises et les pertes de temps entraînent des pertes de vies humaines, et en fin de compte des coûts supplémentaires.

Passage à la phase du relèvement et du développement

26. Dès que possible, le PAM étudie les possibilités d'utiliser pour le développement les secours alimentaires, particulièrement dans les crises qui se prolongent, afin de reconstituer les équipements et les moyens de subsistance et de réduire la dépendance à l'égard de l'aide. A titre d'illustration, on peut citer:
- a) la création d'emplois au moyen de projets vivres-contre-travail;
 - b) des programmes de protection des semences dans le cadre des programmes de réinstallation ou de redressement après une sécheresse: des vivres sont livrés pendant la période de soudure pour éviter que les paysans ne mangent les semences ou ne fassent prématurément la récolte;
 - c) la fourniture de vivres pendant des périodes limitées, pour encourager la réinstallation, le rapatriement ou la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays et la démobilisation des soldats en attendant qu'ils puissent produire de quoi se nourrir ou gagner leur vie;
 - d) des projets vivres-contre-travail pour appuyer la remise en état des infrastructures (dispensaires, écoles, routes) et des facteurs de production (mise en valeur des terres et défrichement, étangs de pisciculture etc) dévastés par la guerre;
 - e) des projets vivres-contre-travail pour appuyer la construction d'infrastructures rurales (routes pour faciliter les déplacements des personnes et des marchandises; puits, étangs etc.; digues pour l'irrigation et la maîtrise des crues; conservation des sols et reboisement) et le développement agricole afin que les bénéficiaires se



réintègrent plus facilement et soient mieux armés contre les catastrophes futures;

- f) la fourniture, pendant une période limitée durant la première phase du relèvement après la fin des hostilités, de vivres pour rémunérer en nature les enseignants, les travailleurs sociaux, etc. afin de stimuler le rétablissement des services sociaux essentiels;
 - g) la réduction progressive des distributions générales de vivres au profit: i) de distributions ciblées sur les groupes vulnérables pour créer un filet de sécurité; et ii) des projets de développement du PAM;
 - h) la création de mécanismes de distribution sociaux (bons d'alimentation, magasins vendant des rations) pour protéger les pauvres pendant la période de rétablissement des filières commerciales de distribution;
 - i) achats locaux de produits alimentaires et recours aux commerçants locaux pour la monétisation, les achats, l'entreposage et le transport des produits alimentaires afin d'appuyer la reprise des secteurs agricole et commercial après la fin des hostilités.
27. Pendant la phase de redressement après une crise, il est essentiel que des semences et des outils soient disponibles en temps voulu pour que la production vivrière puisse redémarrer et pour réduire la dépendance à l'égard de l'aide alimentaire. La FAO devrait recenser les besoins de semences et énoncer les spécifications techniques des semences et des outils. Les organismes d'aide ont été invités à se procurer et livrer des semences et des outils. Le PAM pourrait se charger de ces achats et de ces livraisons.
28. La sécurité alimentaire est un préalable indispensable à la paix et au redressement économique. L'assistance alimentaire aide puissamment à libérer l'énergie des bénéficiaires pour des tâches de reconstruction, mais elle ne peut à elle seule amorcer un développement autonome. Il faudrait renforcer la coordination avec les organismes traditionnels de développement tels que la Banque mondiale et le PNUD pour que ceux-ci appuient la remise en état et la reconstruction des infrastructures dès la phase d'urgence, et continuent à le faire pendant la phase de relèvement et de relance.

Renforcement de la capacité et des mécanismes d'intervention locaux (Point 1)

29. L'efficacité et la durabilité de l'aide humanitaire dépendent pour beaucoup de ses effets sur la capacité et les mécanismes d'intervention locaux, qu'elle peut renforcer ou affaiblir. C'est aux autorités et aux communautés locales qu'il appartient en définitive de guider et de stimuler l'action de relèvement et de développement: il est essentiel qu'elles en aient les moyens.
30. Dans la planification et l'exécution des secours et des activités de relèvement, le PAM s'efforce de tirer parti des ONG et des compétences locales et de faire participer les communautés bénéficiaires au ciblage sur les plus nécessiteux, et il cherche à renforcer la capacité locale pour qu'elle poursuive les tâches de développement après la phase aiguë de la crise. L'appui aux ONG et aux administrations locales prend plusieurs formes: assistance technique, formation, fourniture d'équipement, conception de projets



d'infrastructure, systèmes de transport, d'entreposage et de manutention des produits alimentaires. Le PAM appuie aussi la création de capacités locales d'alerte rapide (personnel qualifié, bases de données, systèmes et équipement) dans le cadre de son projet d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité.

31. **Mécanismes d'intervention.** Les évaluations de la vulnérabilité réalisées par le PAM aident à mieux comprendre les mécanismes d'intervention et à concevoir des initiatives pour les renforcer, pour protéger l'accès des pauvres à la nourriture et pour préserver les biens essentiels tels que le bétail et les semences.
32. **Participation des communautés.** Le PAM s'efforce d'accroître la participation des communautés à divers éléments de ses opérations de secours: a) détermination des besoins; b) sensibilisation au droit à la nourriture pour créer un sens de responsabilité et d'équité; c) enregistrement et évaluation des besoins au niveau des ménages; d) conception des opérations; e) définition des critères de sélection et identification des groupes vulnérables; f) surveillance des distributions de l'aide alimentaire; et g) évaluation des programmes. Les contacts avec les communautés bénéficiaires peuvent prendre diverses formes: réunions avec les anciens ou les responsables locaux, les ONG locales partenaires d'exécution, et les représentants d'associations ou de groupements féminins locaux, contacts directs avec les bénéficiaires de l'aide alimentaire, comités comprenant des représentants de tous ces groupes.
33. Il est plus difficile d'évaluer le progrès du développement des capacités locales, des mécanismes d'intervention et de la participation des communautés que de compter les tonnes de produits livrés. Pourtant, les donateurs y consacrent moins de ressources. Le PAM s'est formellement engagé à refondre ses politiques, ses pratiques et son organigramme pour pouvoir mieux s'occuper des problèmes sexospécifiques, de la participation des communautés et d'autres questions qualitatives, mais ses moyens sont limités.
34. Les capacités locales d'intervention et la sécurité alimentaire des réfugiés et des personnes déplacées sont souvent tributaires de la générosité des populations hôtes qui doivent fournir de la terre et souvent des semences et des outils, du combustible, de l'eau, et des emplois. On ne s'est pas suffisamment préoccupé de l'impact des grandes concentrations de réfugiés sur l'environnement, les biens et les moyens de subsistance des populations hôtes. D'où des tensions entre ces dernières et les réfugiés ou personnes déplacées, qui leur disputent les ressources. Il faudrait envisager, le cas échéant, d'étendre aux populations hôtes les services sociaux fournis dans le cadre des opérations de secours.



III. MOYENS D'INTERVENTION - ce sujet sera traité dans la deuxième section.

IV. RESSOURCES - ce sujet sera traité dans la deuxième section.

V. COORDINATION (Point 6)

35. Le PAM joue un important rôle de coordination des secours alimentaires, principalement par ses activités d'évaluation, de collecte et de diffusion des informations sur les besoins globaux d'aide et de gestion locale des données sur les livraisons et l'entreposage. Malgré tout ce qui a été fait pour améliorer les échanges d'informations sur les opérations au niveau du terrain, il existe encore des doubles emplois qui provoquent des retards et nuisent à l'efficacité des opérations; ils sont dus à la multiplicité des filières d'acheminement de l'aide alimentaire qui n'informent pas toujours le PAM.
36. Pour la planification et l'exécution des secours, le PAM s'appuie sur des partenaires très divers en vue d'intégrer l'aide alimentaire dans une approche globale des besoins d'urgence de toutes natures. La coopération prend la forme d'une division du travail basée sur les avantages comparatifs et sur la synchronisation des fonctions de planification et de mobilisation des ressources. Une bonne coopération sur le terrain avec les autres intervenants ne dispense toutefois pas d'un mécanisme de coordination garantissant que les différents apports soient fournis de façon concertée et en temps utile.
37. En principe, la coordination doit surtout consister à harmoniser la planification stratégique et les appels unifiés, à mettre en commun l'information, à coopérer pour la mobilisation des ressources, à élaborer collectivement les politiques dans les domaines de compétence commune, et à mener des activités conjointes de formation. Dans les situations de conflit, les mécanismes de coordination doivent englober les secours, le maintien de la paix et les aspects politiques.
38. Toutefois, la coordination, pour être rentable et efficace, doit être bien gérée. Du point de vue des institutions, elle exige un investissement non négligeable en personnel et en ressources pour les rapports, les réunions, les évaluations interinstitutions et les appels communs. Il faut étudier les moyens de réduire les coûts, tant au niveau central qu'au niveau de chaque institution, par exemple en utilisant des techniques modernes de téléconférence et en rationalisant les systèmes de rapports.
39. La multiplication des mécanismes de coordination et des échelons de prise de décisions au niveau des pays comme au niveau central a parfois créé des confusions. En dehors des coordonnateurs nommés par le Département des affaires humanitaires de l'ONU, le Secrétaire général, le HCR et d'autres institutions, ont en toutes sortes d'occasions, nommé des représentants spéciaux.



Echanges d'informations et télécommunications

40. Pour s'acquitter efficacement de sa fonction de coordination des secours alimentaires d'urgence, le PAM a besoin des informations précises et à jour que peuvent lui fournir non seulement son propre réseau, mais aussi les autres organisations des Nations Unies, les donateurs bilatéraux et les ONG. Pour faciliter les échanges d'informations, il faut des systèmes communs d'information et des réseaux de télécommunication compatibles. La coopération interinstitutions en matière de télécommunications prend des formes nouvelles et très prometteuses. Le PAM a participé aux efforts entrepris par le Comité interinstitutions de coordination des télécommunications, réuni par la Division des services électroniques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, pour s'attaquer aux divers problèmes que posent la normalisation et l'interconnexion des systèmes de télécommunication. On a entrepris de déterminer les types de matériel et les systèmes qu'utilisent les institutions en développant des bases de données sur le matériel de radiophonie à haute et très haute fréquence, les moyens existants et les communications par INMARSAT. Un réseau de liaisons par satellite à faible trafic est en voie de création pour faciliter la mise en commun des ressources des institutions en matière de télécommunications. On étudie les possibilités d'utiliser les services du réseau de communication par satellite à accès multiple INTELSAT DAMA pour réduire les coûts et maximiser la fiabilité de la transmission des données et de la voix; des essais de terrain sont en cours.
41. Le réseau électronique ReliefWeb que le Département des affaires humanitaires cherche à mettre sur pied pour diffuser instantanément parmi tous les organismes de secours les données utiles pour les opérations facilitera beaucoup la coordination des évaluations, de la planification, des interventions et de la mobilisation des ressources au moyen d'appels publiés par voie électronique. Le PAM a pleinement participé à l'élaboration de ce projet et a détaché du personnel auprès du Département des affaires humanitaires pour aider à le mettre sur pied. Toutes les organisations internationales de secours devraient se doter d'un site sur le réseau mondial d'Internet qui servira d'outil pour la mise en commun de l'information par ReliefWeb. On pourrait aussi mettre en place, dans le cadre de ce mécanisme, un lien de communication confidentielle pour permettre aux responsables internationaux des secours de communiquer au sujet de problèmes opérationnels sensibles.
42. Il faudrait que les structures administratives soient adaptées aux télécommunications et aux échanges d'informations interinstitutions et que la culture des organisations y soit favorable. Il y a lieu d'élaborer des protocoles supplémentaires définissant les types d'information à échanger, la fréquence des échanges et le niveau auquel ils doivent avoir lieu (terrain, bureaux régionaux, sièges). Le Comité interinstitutions de coordination des télécommunications pourrait éventuellement s'en charger, en coopération avec le Département des affaires humanitaires.



Collaboration avec le Département des affaires humanitaires

43. Le Département des affaires humanitaires a été créé spécifiquement pour améliorer la coordination des secours au sein du système des Nations Unies. Le Comité permanent interorganisations, son groupe de travail et ses diverses équipes spéciales servent d'organes de décision pour les interventions importantes et de dispositifs pour la mise au point de directives de fond sur les problèmes intéressant les opérations de secours et les mécanismes de coordination. Le Département des affaires humanitaires coordonne la préparation des appels unifiés et de certaines missions d'évaluation interinstitutions, afin de faciliter une réaction intégrée et globale des institutions des Nations Unies (et souvent des ONG) à des situations d'urgence complexes. Il joue aussi un rôle important de collecte et de diffusion de l'information au moyen de divers mécanismes tels que les réunions de comités et d'équipes spéciales, des publications et ReliefWeb; c'est ce qui lui permet de détecter les besoins humanitaires qui ne relèvent du mandat d'aucun des intervenants. Mais la possibilité de répondre à ces besoins dépend de la volonté des donateurs et des moyens des institutions des Nations Unies.
44. Le processus des appels unifiés a favorisé l'adoption dans le système des Nations Unies d'une approche coordonnée de la programmation des opérations d'urgence et de la mobilisation de ressources pour ces opérations. Elle a aussi donné à la communauté internationale une vision d'ensemble des besoins de secours, ce qui permet d'établir la hiérarchie des priorités des secteurs et des institutions et l'a sensibilisée au problème de la transition entre la phase des secours et celles du relèvement et du développement à long terme. Le Département des affaires humanitaires met actuellement la dernière main à une évaluation de l'efficacité, sur le plan financier et sur celui de la procédure, des appels unifiés pour mobiliser des fonds. Cette évaluation devrait aider à améliorer et renforcer la procédure des appels unifiés et les directives en vigueur pour leur préparation.
45. Les coordonnateurs nommés par le Département des affaires humanitaires pour assurer la cohérence des activités de secours sur le terrain ont eu un succès inégal. Il est souvent difficile de bien distinguer les responsabilités opérationnelles de la fonction de pure coordination, et les institutions opérationnelles sont parfois mieux placées pour diriger à la fois la coordination et l'exécution des opérations de secours.
46. Par exemple, le service des moyens de défense et de protection civile (MCDA) du Département des affaires humanitaires peut utilement coordonner les demandes des institutions des Nations Unies qui ont besoin d'utiliser ces moyens civils et militaires pour leurs opérations de secours. Ce service a mis au point un ensemble de modules standards de service, avec une terminologie et une présentation unifiées, pour faciliter l'accès à ces moyens. Le PAM s'en remet à lui pour l'essentiel de ses relations avec les armées des donateurs.
47. Autre exemple: le rôle du Département dans la mobilisation des ressources. La mission du Département dans ce domaine doit être de fournir un appui et des informations sur les besoins globaux dans le cadre d'une procédure concertée de planification et d'établissement des priorités, mais s'il mobilisait les ressources pour le compte des institutions opérationnelles, cela risquerait de créer des confusions.
48. Il faudrait en outre intégrer dans la procédure d'appels unifiés une formule de



hiérarchisation des priorités pour que les interventions soient ciblées sur les besoins critiques. La procédure prend parfois beaucoup de temps; étant donné la longue période de gestation nécessaire pour mobiliser l'aide alimentaire, cela a parfois amené le Programme (de même que le HCR) à lancer des appels anticipés pour que l'aide alimentaire puisse parvenir à destination en temps utile. D'où des divergences entre l'appel du PAM et l'appel unifié du Département. Il convient donc de réviser la procédure d'appels unifiés pour remédier à ces problèmes.

Collaboration avec d'autres partenaires: conclusion de nouveaux mémorandums d'accord (Point 4)

49. Sachant que l'aide alimentaire est cruciale pour assurer la survie des réfugiés et constitue en général les deux tiers des secours, le PAM et le HCR ont noué au cours des ans une relation étroite, fondée sur la complémentarité, pour les opérations d'alimentation des réfugiés et des rapatriés. Cette relation est régie par le Mémorandum d'accord sur les dispositifs conjoints pour les opérations d'alimentation de réfugiés, de rapatriés et de personnes déplacées, qui est généralement reconnu comme un exemple particulièrement réussi de coordination interinstitutions. Pour les opérations d'urgence, il existe aussi d'autres modalités de coordination: missions conjointes d'évaluation des besoins d'aide alimentaire avec des institutions des Nations Unies, des ONG et des gouvernements, réunions d'équipes spéciales aux sièges des institutions, examens et consultations sur le terrain.
50. Le Mémorandum d'accord avec le HCR précise la division des responsabilités tant pour les opérations que pour la programmation. Le PAM se procure et livre les denrées alimentaires de base (y compris les aliments composés fortifiés) et finance le transport intérieur, l'entreposage et la manutention jusqu'au point où les produits sont pris en charge par les partenaires désignés par le HCR pour la distribution.¹ Le HCR est chargé de: a) fournir des produits alimentaires d'appoint; b) organiser et contrôler la distribution finale de tous les produits aux bénéficiaires; c) assurer la surveillance nutritionnelle; d) gérer les produits alimentaires une fois que ceux-ci ont été transférés par le PAM (transport, entreposage); et d) financer tous les produits alimentaires et les frais connexes de transport et de logistique quand le nombre des bénéficiaires est inférieur à 5 000. L'évaluation des besoins, y compris la détermination du nombre de réfugiés à secourir, est faite conjointement.
51. Le partage de la responsabilité de la livraison des produits alimentaires entre le PAM, qui les achemine jusqu'à un point de transfert convenu et le HCR, qui organise leur distribution finale par d'autres partenaires (généralement des ONG) est encore parfois à l'origine de malentendus. Les problèmes que ne peut manquer de provoquer le partage d'une fonction si critique entre deux institutions ont été maintes fois soulignés; la dernière analyse du problème a été faite par les donateurs dans leur évaluation de l'aide d'urgence au Rwanda. Le partage des responsabilités complique les échanges d'informations, la reddition des comptes et la gestion de la filière des produits alimentaires; c'est à cause de lui que certains besoins n'ont pas été couverts ou ont failli ne pas l'être. En outre, il implique un partage des coûts entre les institutions des Nations Unies et les ONG.

¹Dans certains cas, la distribution est dirigée par le PAM.



52. Le PAM et l'UNICEF collaborent régulièrement sur le terrain pour certains programmes d'alimentation complémentaire exécutés dans le cadre des opérations d'urgence et gèrent conjointement l'opération Survie au Soudan, mais la plupart de leurs initiatives conjointes sont ponctuelles. Un nouveau mémorandum d'accord est en cours de négociation afin de rationaliser le partage des responsabilités et de tirer le meilleur parti des atouts de chaque organisation. Le PAM et l'UNICEF fournissant tous deux l'essentiel de leur aide aux groupes vulnérables, leurs rôles devraient être complémentaires. Il ressort des premiers entretiens avec l'UNICEF que celui-ci est en train de définir son rôle dans les crises d'urgence; lorsque ce sera fait, des propositions concrètes de collaboration pourront être mises au point.
53. Le PAM collabore depuis toujours avec la FAO, comme le lui prescrivent ses Textes fondamentaux. L'approbation conjointe du Directeur général de la FAO et du Directeur exécutif est nécessaire pour les opérations d'urgence dans lesquelles le coût des denrées alimentaires dépasse trois millions de dollars. En ce qui concerne les situations d'urgence, le système d'alerte rapide de la FAO a fourni des informations très précieuses sur les sécheresses imminentes. Le PAM effectue conjointement avec la FAO des missions d'évaluation dans des pays dont le ravitaillement est compromis par des catastrophes naturelles, en particulier des sécheresses. Ces évaluations, qui permettent de préciser l'ampleur de la crise, sont indispensables au succès d'interventions telles que celle de 1992 en Afrique australe. Dans les pays, les unités chargées d'évaluer et de cartographier la vulnérabilité sont de plus en plus souvent appelées à appuyer les missions d'évaluation FAO/PAM en rassemblant et analysant les données avant leur arrivée. Réciproquement, la FAO participe à la préparation des données pour l'évaluation et la cartographie des risques ainsi que pour les activités de sécurité alimentaire.
54. La coopération entre le PAM et les ONG dans le domaine des opérations d'urgence est intense. Des ONG sont souvent les partenaires du Programme pour la distribution et la surveillance des denrées de secours du PAM, et, de plus en plus, pour l'évaluation des besoins. En 1995, le PAM a pour la première fois tenu une consultation avec les ONG sur des questions de première importance et conclu avec l'une d'elles - le Service de secours catholique - un mémorandum d'accord sur la répartition des responsabilités. D'autres mémorandums d'accord devraient être conclus en 1996. La coopération avec les ONG est excellente, malgré certaines divergences d'idées concernant la vocation de l'aide alimentaire; les ONG tendent notamment à surestimer la capacité du PAM de se procurer des denrées alimentaires ainsi que la variété et le volume des rations.
55. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a pour mandat de fournir pendant les conflits une assistance dans un esprit de stricte neutralité qui est universellement reconnu. Le PAM a des relations privilégiées avec le CICR et ses partenaires dans les pays et il est sur le point de procéder à un échange de lettres pour renforcer la coopération avec le CICR dans les situations d'urgence en ce qui concerne l'évaluation des besoins alimentaires de secours, la complémentarité des programmes, les échanges d'informations et les consultations, et les modalités d'achat et d'échange de produits.
56. Etant donné les imbrications des causes et des conséquences des situations d'urgence complexes, l'action humanitaire ne peut être pleinement efficace que si elle s'inscrit dans une stratégie intégrée de paix, de sécurité et de respect des droits de l'homme. Dans certaines conditions, l'aide de l'armée est nécessaire pour protéger les convois



humanitaires et le personnel des organismes d'aide et pour créer les conditions nécessaires à la fourniture de l'aide alimentaire. Le PAM participe à des exercices de simulation de la planification et de la livraison de l'aide alimentaire avec des forces militaires, et il a établi des contacts avec le Département des affaires humanitaires concernant son projet sur l'alerte rapide et avec le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU et l'intendance de l'OTAN en Bosnie pour mettre en commun les renseignements concernant les convois et les expéditions. Le PAM a également commencé à négocier des arrangements pour avoir accès sans délai aux réserves humaines et matérielles du service des moyens de défense de l'armée et de protection civile (MCDA).

57. Une des plus graves séquelles des conflits est la prolifération des mines terrestres qui continuent souvent à entraver les opérations de secours et les projets de relèvement du Programme longtemps après la fin des hostilités. Le rôle opérationnel du PAM dans la livraison de l'aide alimentaire et sa présence sur le terrain l'ont parfois amené à participer à des activités ponctuelles de déminage et de sensibilisation aux mines, notamment en fournissant du matériel, un appui logistique et des aliments pour rémunérer en nature les démineurs locaux. En tel cas, il passe des contrats avec des spécialistes du déminage tels que les forces de maintien de la paix de l'ONU, les armées nationales et des équipes de démineurs professionnels, et coordonne ses activités avec les leurs. Plusieurs autres organes, notamment le Département des affaires humanitaires, entreprennent aussi des opérations de déminage, et il serait bon de s'entendre sur les initiatives dans ce domaine.
58. Dans les situations d'urgence complexes, le personnel des organisations internationales d'aide humanitaire est de plus en plus souvent lui-même victime de la guerre. La plupart des cas de blessure ou de décès d'agents du Programme sur le terrain depuis 1990 sont dus au défaut de sécurité. Les moyens d'améliorer la planification, la formation et la diffusion de l'information en matière de sécurité doivent être sérieusement étudiés dans le système des Nations Unies.

Rôle du PAM à l'appui des personnes déplacées dans leur propre pays

59. En cas de crise dans le pays d'origine, le PAM a la responsabilité de fournir aux personnes déplacées une assistance alimentaire par l'intermédiaire du gouvernement ou d'ONG. Cette assistance peut prendre la forme de distributions gratuites de vivres, d'aide au relèvement et à la relance, ou de programmes de développement. De plus, le PAM fournit une aide alimentaire pour les programmes de rapatriement des réfugiés dans le cadre desquels il coopère avec le HCR. Dans les pays d'asile, les rôles respectifs du PAM et du HCR dans l'aide aux réfugiés sont bien définis. Le HCR a accru son rôle dans l'aide aux personnes déplacées dans leur propre pays, qui sont des réfugiés potentiels. Le PAM peut parer aux besoins alimentaires tant des personnes déplacées que des réfugiés ou des rapatriés, partout où ces besoins ont été évalués. L'UNICEF, la FAO, et l'OMS exécutent des programmes ad hoc d'aide à la réinsertion des personnes déplacées (fourniture de semences et outils, approvisionnement en eau, services de santé, programmes spéciaux d'alimentation).
60. Les personnes déplacées dans leur propre pays ont souvent plus de mal que les réfugiés à obtenir assistance et protection; en effet:



- a) il n'y a pas actuellement de responsabilité institutionnelle clairement définie en ce qui concerne la protection internationale et les besoins matériels des personnes déplacées. Leur situation, comme celle des réfugiés, est complexe, de même que les interventions. Il faut agir sur plusieurs fronts (prévention et règlement des conflits, protection, secours et assistance matérielle) et faciliter des solutions durables (réinstallation et réinsertion). L'assistance aux personnes déplacées est actuellement fournie au coup par coup;
 - b) pour des raisons de souveraineté nationale, il est souvent difficile de protéger la sécurité physique et les droits de l'homme des personnes déplacées, et même de leur livrer des secours. Les personnes déplacées dans leur propre pays restent sous la juridiction des autorités nationales, qui souvent nient ou ignorent leurs souffrances;
 - c) comme elles n'ont franchi aucune frontière, les personnes déplacées risquent plus que les réfugiés de rester vulnérables aux facteurs qui les ont incitées à quitter leur foyer, généralement des conflits civils, et elles sont exposées à plus d'insécurité et d'instabilité que les réfugiés dont le droit d'asile est reconnu;
 - d) il sera peut-être nécessaire de reconsidérer l'attitude de la communauté internationale à l'égard de la souveraineté et du droit d'intervention humanitaire afin de garantir l'accès des secours aux personnes déplacées dans leur propre pays.
61. Les interventions en faveur des personnes déplacées sont actuellement guidées plus par les besoins que par une interprétation stricte des mandats. Leur cadre est souple et adapté aux circonstances. Le PAM a des arrangements satisfaisants avec des ONG pour la distribution et la surveillance de l'aide alimentaire aux personnes déplacées. Dans certains cas, le besoin le plus urgent est la nourriture (PAM), dans d'autres, ce sont l'abri et la protection (HCR).
62. Bien que le système actuel fonctionne, il pourrait être amélioré si une organisation opérationnelle était désignée dans chaque situation pour:
- a) coordonner pour le compte de la communauté d'aide humanitaire toute l'assistance technique et les services aux personnes déplacées (protection, vivres, éducation, assainissement, eau et soins de santé, semences, outils et vulgarisation agricole, etc.);
 - b) organiser l'évaluation des besoins;
 - c) négocier avec le gouvernement et les autorités locales.
63. Cette organisation chef de file devra avoir:
- a) un rôle et des interventions prévisibles et fiables dans les situations de crise;
 - b) une présence opérationnelle suffisante sur le terrain;
 - c) le pouvoir d'intervenir sans que le gouvernement l'ait demandé et dans des zones



où celui-ci n'est pas reconnu;

- d) une capacité d'intervention rapide en attente;
 - e) les moyens d'entreprendre des programmes de réinsertion.
64. Etant donné son mandat de fournir une assistance en cas de conflit, le CICR a un rôle important à jouer dans la protection des personnes déplacées, mais ses statuts excluent les programmes prolongés d'assistance.
65. Le Coordonnateur des secours d'urgence pourrait élaborer: a) des critères régissant les mécanismes de coopération et la division du travail entre les organismes des Nations Unies en ce qui concerne l'aide aux personnes déplacées; et b) des procédures de choix de l'organisme chef de file.

Coopération interdépartementale

66. La création du Département des affaires humanitaires a amélioré la coordination interinstitutions des secours, mais il n'existe pas encore de mécanisme de coordination compétent pour s'occuper des aspects politiques et militaires de la préparation et de la planification des interventions. Les mécanismes de coordination avec le Département des opérations de maintien de la paix et avec le Département des affaires politiques qui ont été récemment mis en place par le Département des affaires humanitaires pourraient être élargis de façon à comporter des consultations régulières avec les organismes opérationnels, le Conseiller des Nations Unies en matière de sécurité et le Conseil de sécurité.

VI. EVALUATION ET FORMATION - ce sujet sera traité dans la deuxième section

CONCLUSION

67. D'une façon générale, on a observé depuis la sécheresse qui a frappé l'Afrique subsaharienne en 1984/85 - et qui a été un moment décisif et riche d'enseignements pour les gouvernements, les organismes des Nations Unies, les ONG et les donateurs - un net progrès de la réaction internationale aux crises. La communauté internationale a fait des pas de géant pour intervenir efficacement; elle appuie les organismes opérationnels et les ONG comme il a été recommandé à la suite de cette tragédie; les procédures budgétaires internes ont été modifiées; on a entrepris d'établir des plans de gestion prévisionnelle; on s'est préoccupé des systèmes d'alerte rapide et des mesures d'organisation des secours; et on a étudié la possibilité d'utiliser les moyens militaires de réserve pour les secours.
68. Les mécanismes de coordination ont progressé moins vite, mais la création du Département des affaires humanitaires pour réformer le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO) a été un pas important dans la bonne direction. En raison de la complexité des situations d'urgence des dernières années, et surtout de leurs aspects politiques, il est difficile de déterminer dans quelle mesure cette nouvelle structure a résolu les vieux problèmes et permet d'assurer des



interventions véritablement coordonnées. Certainement, les crises de demain seront différentes de celles d'hier et elles pourront nécessiter d'autres solutions. Mais dans l'ensemble, le "système" a fonctionné lors des grandes crises récentes et l'évaluation (faite par les donateurs) de l'intervention au Rwanda témoigne que le mécanisme d'intervention d'urgence est capable de limiter les effets désastreux des catastrophes, qu'elles soient naturelles ou dues à l'action de l'homme. Le PAM s'est adapté aux nouvelles réalités (comme il est indiqué dans le présent rapport), mais il reconnaît qu'il reste encore beaucoup à faire pour protéger le monde contre la faim, la malnutrition et les famines que provoquent ces calamités.



ANNEXE I

1995/56. Renforcement de la coordination de l'aide alimentaire d'urgence
fournie par l'Organisation des Nations Unies

Le Conseil économique et social,

Réaffirmant les principes directeurs qui régissent la fourniture de l'aide humanitaire, tels qu'ils sont définis dans l'Annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1991,

Rappelant les autres résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, et en particulier les résolutions 47/168 du 22 décembre 1992, 48/57 du 14 décembre 1993 et 49/139 A du 20 décembre 1994, et les conclusions adoptées d'un commun accord au cours du débat consacré aux questions de coordination de la session de fond de 1993 du Conseil économique et social, 1/

Prenant acte du rapport du Secrétaire général, 2/

Notant les différences existant entre les capacités des institutions, organisations, programmes et fonds du système des Nations Unies à répondre de manière efficace, globale et coordonnée aux besoins en matière de planification préalable et d'aide humanitaire, ainsi que de prévention, de réhabilitation, de relèvement et de développement, conformément à leurs mandats, et les limites de ces capacités,

Constatant qu'il faut examiner et renforcer les capacités du système des Nations Unies en matière d'aide humanitaire,

1. Prie le Secrétaire général de présenter, en étroite coopération avec les institutions compétentes du système des Nations Unies, à une date qui sera déterminée par le Conseil au cours de sa session de fond en 1996, un rapport approfondi, présentant des solutions possibles, des propositions et des recommandations pour un examen et un renforcement de tous les aspects de la capacité du système des Nations Unies en matière d'aide humanitaire;

2. Décide, pour faciliter ce processus:

a) d'encourager les gouvernements à assurer la cohérence dans les directives qu'ils donnent aux organes directeurs des institutions, organismes, programmes et fonds compétents du système des Nations Unies, afin d'améliorer la coordination et l'efficacité de l'aide humanitaire fournie par le système;

b) de prier instamment les organes directeurs des organismes compétents des Nations Unies de réexaminer, au cours de la période de 1995 à 1997, les problèmes qui se posent

1/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-huitième session, Supplément No. 3 (A/48/3/Rev.1), chap. III, sect. A.

2/ A/50/203-E/1995/79 et Add.1.



concernant le rôle et les responsabilités opérationnelles ainsi que les capacités financières et opérationnelles dont leurs organismes respectifs disposent pour agir, dans le cadre de leurs mandats, dans le contexte de vastes programmes humanitaires globaux, compte tenu de la partie VII de l'Annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale et de la liste indicative de points contenue dans l'Annexe à la présente résolution;

c) de prier le Secrétaire général et les institutions, organisations, programmes et fonds compétents du système des Nations Unies d'inclure dans leurs rapports à la session de fond de 1996 du Conseil économique et social un chapitre consacré aux progrès réalisés dans l'examen de ces questions et à l'application de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale;

3. Demande au Département des affaires humanitaires du Secrétariat, dans ce contexte, de procéder régulièrement à des réunions d'information informelles et ouvertes avec les Etats membres, les Etats observateurs, et les organisations intergouvernementales et autres compétentes pour examiner les questions ci-dessus, afin de veiller à ce qu'elles soient abordées de manière cohérente et à ce qu'il soit rendu compte de manière appropriée dans le rapport du Secrétaire général.

57ème séance plénière
28 juillet 1995

Annexe

LISTE INDICATIVE DES POINTS A EXAMINER PAR LES ORGANES DIRECTEURS DES INSTITUTIONS, ORGANISATIONS, PROGRAMMES ET FONDS COMPETENTS DU SYSTEME DES NATIONS UNIES

Mesures spécifiques à prendre pour renforcer la capacité et les mécanismes d'intervention locaux.

Rôle et responsabilités opérationnelles de chaque organisation spécifique dans le domaine humanitaire, pour ce qui est de la prévention, de la planification préalable, de l'aide humanitaire, de la réhabilitation, du relèvement et du développement, selon que de besoin.

Incidence de l'allocation des ressources sur les rapports entre les besoins d'assistance humanitaire, la prévention, la planification préalable et le relèvement.

Elaboration d'accords de coopération entre les différentes organisations afin de garantir interaction et cohérence des activités opérationnelles des différents acteurs.

Moyens d'action et capacité financière de chacune des organisations à agir en temps voulu et de manière efficace en fonction de son rôle et de son mandat.

Incidences pratiques pour chaque institution d'une pleine participation à une programmation coordonnée du Département des affaires humanitaires et à la procédure d'appels communs.

Mise au point de stratégies de perfectionnement général du personnel, et notamment de modules de formation interinstitutions.

Etablissement de rapports d'activité et rapports financiers et évaluation des programmes mis



en route.

Procédures administratives et autres qui assurent une souplesse facilitant une réaction rapide.

Niveaux de délégation des pouvoirs sur le terrain.

Lacunes et incohérences décelées par l'équipe spéciale du
Comité permanent interorganisations

1. Coordination des activités humanitaires
2. Droits de l'homme: surveillance et activités
3. Mobilisation des ressources (questions financières)
4. Valorisation des ressources humaines, formation et sécurité des personnels
5. Evaluation et responsabilités
6. Continuum secours-développement et durabilité
7. Personnes déplacées dans leur propre pays



ANNEXE II

**RESOLUTION 1995/56 DE L'ECOSOC - POINTS 1, 2, 4 et 6
RESUME DES PRINCIPALES QUESTIONS ET SUGGESTIONS**

Atouts du PAM

- a) l'aide alimentaire, directement accessible aux victimes de catastrophes, sauve des vies;
- b) le PAM a un double mandat: développement et secours;
- c) les ressources en attente, les stocks mis en place d'avance et les équipes d'intervention rapide permettent d'agir très vite;
- d) les ressources des projets de développement peuvent être utilisées comme des stocks mis en place d'avance pour intervenir immédiatement;
- e) le PAM a une capacité très spécialisée et économiquement efficace de transport et de logistique;
- f) grâce à l'ampleur de son mandat, le PAM peut intervenir dans des situations de conflit interne;
- g) le PAM peut coordonner l'aide alimentaire et la logistique à l'échelle mondiale;
- h) le PAM a une expérience spécialisée des achats de produits alimentaires.

Domaines d'extension possible des activités du Programme

Transport et logistique	Transport des articles non alimentaires pour le compte d'autres organismes
	Accroissement du rôle du PAM dans la mise en place ou le rétablissement des infrastructures locales de transport et de logistique
Articles non alimentaires	Fourniture de tout ce qui est nécessaire pour préparer les aliments, y compris le combustible
	Gestion prévisionnelle pour faciliter le choix des emplacements des camps
	Achat et livraison de semences et outils
	Responsabilité de toute la filière des produits alimentaires, jusqu'au niveau de la distribution

Activités des autres organismes

FAO	Identification et spécifications techniques des semences, outils et autres intrants agricoles
	Participation à la planification du relèvement
PNUD et Banque mondiale	Assistance pour la réparation des infrastructures pendant les crises
	Participation plus active aux opérations de relèvement après les crises
HCR	Examen des responsabilités de distribution des produits alimentaires
	Examen des possibilités de coopération avec le PAM en matière de transport et de logistique
Département des affaires humanitaires	Définition précise de son rôle dans la mobilisation des ressources
	Examen des fonctions de coordination sur le terrain et d'organisme chef de file
	Hierarchie des priorités et accélération de la procédure d'appel unifié



	Développement de la filière de communications confidentielle dans ReliefWeb
	Téléconférences pour réduire le nombre des réunions
	Examen des échelons de coordination
	Initiatives dans le domaine des personnes déplacées dans leur propre pays
	Examen de la question de l'évaluation des besoins non alimentaires

Autres	
Communications	Institutions des Nations Unies: Sites Web sur Internet pour participer à ReliefWeb
	Normalisation des télécommunications
	Développement de protocoles de télécommunication
Donateurs	Volonté politique de répondre aux alertes rapides
	Appui à la préparation aux catastrophes et à l'atténuation de leurs effets
	Appui à l'amélioration des interventions d'urgence des institutions des Nations Unies (participation des communautés, ciblage, ressources en attente)
	Appui aux projets atténuant l'impact sur les populations hôtes
En général	Accord sur le principe de désigner un organisme chef de file responsable de l'aide aux personnes déplacées dans leur propre pays
	Développement des mécanismes de coopération interinstitutions
	Initiatives en vue de contrôler l'usage des mines terrestres ou de les interdire et assurer la sécurité du personnel des Nations Unies et des partenaires
	Mécanisme de consultations entre les organismes de secours et le Conseil de sécurité

