

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 19 - 22 octobre 1998

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/98/5/3

9 septembre 1998

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE TRIPARTITE¹ (UNICEF/HCR/PAM) DE L'OPÉRATION D'URGENCE DES GRANDS LACS AFRICAINS

Septembre 1996–septembre 1997

Coût total des produits alimentaires (avril 1995–avril 1998)	252 456 374 dollars
Coût total pour le PAM	569 614 712 dollars
Date d'approbation	10 mars 1995
Date de la signature de la lettre d'entente	10 juillet 1995
Durée du projet (trois premières phases)	Trois ans
Date de l'évaluation	octobre/novembre 1997
Composition de la mission	PAM/UNICEF/HCR

Toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.

¹ Le rapport complet est disponible, sur demande, en anglais seulement.

RÉSUMÉ

L'équipe de la mission estime que la coopération informelle et la coordination officielle ont été généralement d'un niveau élevé, tant sur le plan de la quantité que sur celui de la qualité. Plusieurs accords officiels ont été signés sous la forme de: a) mémorandums d'accord et plans opérationnels aux niveaux de la région, des pays et à l'échelon local; b) accords séparés de coopération dans des secteurs spécifiques comme la logistique et les télécommunications; et c) plans de travail conjoints au niveau des pays et à l'échelon local.

Le nombre d'activités conjointes réalisées par les trois organismes est peut-être l'élément le plus significatif en ce qui concerne les futures opérations d'urgence. Les arrangements informels comprenaient, notamment, des centres de contrôle logistique aux niveaux régional et local avec la mise en commun des ressources, un dispositif pour le partage du matériel de connectivité et des fréquences de télécommunications et l'utilisation conjointe du matériel et du personnel, et la réalisation commune d'entrepôts, de bureaux et d'autres installations. De plus, les trois organismes se sont efforcés, avec le ralentissement des activités d'urgence, de tirer parti de l'expérience acquise pour adopter des procédures et passer des accords écrits qui faciliteront la mise en place d'activités conjointes dans les futures opérations d'urgence.

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 AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur du Bureau de l'évaluation: A. Wilkinson tel.: 066513-2029

Spécialiste de l'évaluation: S. Green tel.: 066513-2032

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2641).



GENERALITES

1. En 1995 et au début de 1996, l'“Evaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda”, parrainée par des donateurs, et mieux connue sous le nom d'“étude multi-donateurs”, a procédé à l'examen du programme d'urgence régional à une époque où la plupart des bénéficiaires étaient des réfugiés rassemblés dans l'est du Zaïre et dans l'ouest de la Tanzanie. Cependant, à la suite des troubles civils qui ont éclaté au Zaïre à la fin de 1996, un nombre considérable de personnes ont été déplacées à l'intérieur de ce pays, et plus d'un million de réfugiés ont dû être rapatriés au Rwanda et en Tanzanie. Plusieurs centaines de milliers de réfugiés ont été repoussés dans les zones les moins accessibles de l'est du Zaïre.
2. A la mi-1997, le PAM a proposé au HCR et à l'UNICEF de mener une étude conjointe sur la coordination interinstitutions dans la région des Grands Lacs africains. Un accord étant intervenu sur son mandat, la “Mission tripartite” a entamé ses travaux en octobre 1997. La mission était composée d'un spécialiste de l'évaluation du PAM (Bureau de l'évaluation), un fonctionnaire chargé des opérations du HCR et un fonctionnaire à la retraite de l'UNICEF. La période choisie pour l'étude, septembre 1996 à septembre 1997, commençait au moment où les troubles éclataient dans l'est du Zaïre et se termine un mois avant l'arrivée de la mission dans la région.
3. Sur une période de trois semaines, la mission s'est rendue dans six pays de la région (Kenya, Ouganda, Rwanda, Burundi, Tanzanie et République démocratique du Congo); elle a également tenu des consultations aux sièges des trois organismes à Rome, Genève et New York. Sur le terrain, la mission a rencontré les directeurs et représentants de ces trois organismes, et ceux de leurs agents qui, opérant au niveau de la région, du pays et à l'échelon local dans des domaines comme les communications, la logistique, la programmation, la sécurité et l'information, participaient de plus près à l'exécution des divers programmes d'urgence. Après s'être rendue sur le terrain, la mission a préparé un projet de rapport qui a été ensuite révisé compte tenu des observations présentées par les directeurs des opérations et de l'évaluation aux sièges des trois organismes.
4. La mission a également interrogé des hauts fonctionnaires d'autres organismes des Nations Unies, y compris les Coordonateurs résidents du PNUD et les Coordonateurs des affaires humanitaires des Nations Unies. Elle a rencontré des ONG au Rwanda et des fonctionnaires du gouvernement au Burundi. En Tanzanie, la mission a rencontré des membres de la mission conjointe d'évaluation de l'aide alimentaire dans la région des Grands Lacs africains et a assisté à une partie de la séance de bilan de cette dernière. L'équipe tripartite n'a pas pu rencontrer sur le terrain la mission du Groupe de travail du Comité permanent interorganisations/Département des affaires humanitaires (Mission IASC/DAH), qui étudiait la coordination stratégique de l'assistance humanitaire dans la région des Grands Lacs africains, mais elle a eu, par la suite, l'occasion de s'entretenir de manière approfondie avec elle. Le rapport complet de la mission, disponible auprès du Bureau de l'évaluation, contient des conclusions et recommandations qui ne concernent pas directement le PAM, et qui, pour des raisons d'espace, ne sont pas reprises dans le présent résumé.



Objet et champ d'application de l'évaluation

5. L'objectif de la mission conjointe PAM/HCR/UNICEF était d'examiner les aspects opérationnels de la coordination de l'aide humanitaire dans la région des Grands Lacs africains afin de:
 - a) contribuer à un processus régional commun d'auto-évaluation qui définira les mesures à prendre et en établira l'ordre de priorité afin d'améliorer la coordination interinstitutions d'une aide humanitaire adaptée à l'évolution de la situation; et
 - b) documenter les enseignements pour une application élargie à l'aide humanitaire.
6. L'étude était limitée aux trois principales organisations opérationnelles des Nations Unies, le HCR, le PAM et l'UNICEF.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Aperçu général

7. La mission a constaté que la coopération formelle et informelle sur le terrain des agents opérationnels de l'UNICEF, du PAM et du HCR était, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, d'un niveau élevé, supérieur même à celui escompté. Des accords, sous la forme de plans opérationnels, de mémorandums d'accord et d'accords techniques dans des secteurs spécifiques comme la logistique et les télécommunications, ont été conclus à la suite d'initiatives au niveau de la région, du pays et à l'échelon local. Par la suite, les sièges du PAM et de l'UNICEF ont signé un mémorandum d'accord général, ainsi qu'un accord technique général concernant les radiocommunications.
8. Plus significatif, pour ce qui est de la coordination des activités futures, a été le nombre accru des activités conjointes menées par les trois organismes, dans lesquelles, pour une durée et des objectifs déterminés, elles ont fusionné leurs identités. Les arrangements informels portaient sur: quelques centres régionaux et locaux de contrôle logistique utilisant des ressources communes; un accord pour la mise en commun du matériel de connectivité et des fréquences de télécommunications; l'utilisation conjointe du matériel et du personnel; la réalisation commune d'entrepôts, de bureaux et d'autres installations. Par la suite, les activités d'urgence ayant ralenti, les organismes se sont concertés afin de tirer parti de l'expérience acquise et de convenir de procédures écrites afin de faciliter la mise en place d'activités conjointes lors des futures opérations d'urgence.
9. Ici, comme dans de précédentes opérations d'urgence, les divergences d'opinions entre les fonctionnaires des organismes des Nations Unies ont parfois été un obstacle à la coordination. Dans ces cas là, ni les accords signés ni les mémorandums d'accord n'ont pu faire grand chose pour aplanir les différends et harmoniser les opérations des organismes. Une autre difficulté rencontrée couramment a été la concurrence que se font les organismes des Nations Unies dans la promotion de leur propre identité pour la mobilisation de fonds. Toutefois, ce sont précisément ces caractéristiques "naturelles" du système international d'aide d'urgence qui font ressortir l'importance de la tâche accomplie par le personnel des trois organismes en élaborant les nouvelles modalités formelles et informelles de coordination opérationnelle et d'action conjointe.
10. Même si l'examen détaillé de la question de la coordination *stratégique* revenait à proprement parler à la mission IASC/DAH, la mission tripartite s'est permise de présenter des observations sur cette coordination lorsque celle-ci était manifestement en relation



directe avec les questions opérationnelles. De façon générale, on a pu constater qu'en se rapprochant de l'action physique, le partage des responsabilités entre les organismes semble se faire plus net; et que plus le mécanisme décisionnel est cohérent et coordonné, plus l'exécution des décisions est harmonieuse. A ce niveau, les administrateurs étaient plus souvent axés sur la tâche à accomplir que sur des questions de politiques ou de visibilité institutionnelles.

11. Dans la seconde moitié de 1996, avec le début des troubles civils dans l'est du Zaïre, l'opération d'urgence des Grands Lacs africains est entrée dans une nouvelle phase. Les mouvements soudains d'un nombre considérable de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ont porté les activités de protection et de secours du HCR et les opérations de logistique et d'aide alimentaire au premier plan du programme. Le PAM et le HCR, avec leurs ressources nettement plus importantes, ont amplifié leurs opérations; les activités de l'UNICEF ont été intégrées dans cette opération plus vaste. Les vivres, les abris, la protection et le transport sont devenus les principaux problèmes opérationnels et ont sans aucun doute attiré le plus gros des contributions des donateurs. De ce fait, l'UNICEF n'a pas toujours été pleinement associé à la création des centres de contrôle logistique ou des dispositifs de programmation à l'échelon local.
12. Avec la normalisation de la situation, et le retour ou la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées, les communautés locales et les pouvoirs publics se sont employés à reconstruire l'infrastructure, et à ré-ouvrir les écoles, les services de santé et autres services sociaux. Par exemple, l'approvisionnement d'urgence en eau a dû être transformé en approvisionnement communautaire en eau. De ce fait, lorsque les opérations d'urgence ont ralenti et les activités de relèvement et de reconstruction ont commencé, l'UNICEF, parfois avec un préavis très court, et sans avoir nécessairement participé à la planification d'urgence (comme cela s'est produit dans la province de Kivu, en République démocratique du Congo), était censé assurer la suite des opérations.

Recommandation: Afin d'assurer la continuité du programme et d'accélérer la normalisation et la reprise des services sociaux de base dans les zones affectées par les troubles, les trois organismes devraient participer activement aux activités de planification et de coordination dès le début des opérations d'urgence complexes (c'est-à-dire non seulement à l'élaboration du programme lui-même, mais également à celle des stratégies d'entrée et de sortie). En particulier, l'UNICEF, dont le rôle est en général fondamental pendant la phase de transition de rétablissement des services de base, devrait être associé à la planification des secours humanitaires même dans les situations et aux stades où son rôle dans ces opérations n'est pas de premier plan.

Logistique et suivi des produits

13. Après le déclenchement des troubles civils en septembre/octobre 1996, plus d'un million de réfugiés, pour la plupart Rwandais, ont soudainement fui les combats pour retourner dans leur région d'origine ou pour s'enfoncer plus avant dans l'est du Zaïre; les organismes d'aide ont dû se repositionner et réacheminer l'assistance. Dans l'est du Zaïre, la logistique et les télécommunications ont posé des problèmes majeurs, car il a fallu aider et protéger un nombre considérable de réfugiés et de personnes déplacées qui fuyaient le danger et/ou qui repartaient vers leurs régions d'origine, au milieu des hostilités.
14. Devant le nombre considérable de personnes qui émigraient ou allaient dans une direction précise, les trois organismes (ou quelquefois, les "deux" organismes—le HCR et le PAM) ont réussi à convenir d'une répartition ponctuelle des rôles correspondant aux ressources (financement, personnel et matériel), dont chacun disposait sur place. Peu



importait l'organisme désigné comme "chef de file" officiel, car des éléments importants de l'opération étaient réalisés dans le cadre de dispositifs conjoints locaux, à l'aide de personnel, matériel et financement mis en commun.

15. En décembre 1996, le DAH, le HCR, l'UNICEF et le PAM ont créé à Kampala, au niveau *régional*, un Centre conjoint de logistique des Nations Unies (UNJLC). Prévu à l'origine essentiellement comme point de liaison pour la Force multinationale des Nations Unies qui fut déployée brièvement dans la région, l'UNJLC a été utilisé pour le traitement des informations concernant les opérations logistiques des trois organismes opérationnels, et d'une manière plus large, pour la gestion commune de leurs opérations logistiques dans l'ensemble de la région. Cette unité était chargée de la coordination du fret à l'arrivée et de son acheminement sur le *terrain*. En février 1997, les sections de la logistique des trois organismes ont approuvé un document, sous forme de projet, établissant les procédures pour la création de UNJLC dans les futures opérations d'urgence.
16. Les premières opérations de terrain mises en place par le PAM et le HCR dans le cadre du programme d'urgence des Grands Lacs africains, comme par exemple à Kisangani, à Goma, à Entebbe, à Mbandaka, à Mwanza et à Brazzaville, avaient pour nom Centres de contrôle des mouvements (MOVCON). Chacun de ces centres avait une forme et un contenu spécifiques, compte tenu des problèmes logistiques rencontrés dans la zone couverte par l'opération concernée.
17. Par l'intermédiaire d'UNJLC, de centres de contrôle des mouvements, et d'autres dispositifs semblables, toute combinaison d'organismes peut mettre en commun, de manière temporaire, des ressources en personnel et en matériel, afin de gérer une opération par avion, barge ou camion, de manière non seulement efficace et économique, mais ne présentant pas de danger pour les organismes concernés. Par ailleurs, la gamme des intrants ou la répartition des responsabilités (l'affectation des avions, la gestion des entrepôts, etc.) n'empêche pas d'établir d'autres arrangements pour la mise en place d'opérations logistiques conjointes lors d'une prochaine opération, sur un autre site, plusieurs semaines ou mois plus tard, étant donné que ses paramètres seront presque certainement différents.

Recommandation: Le document sur l'UNJLC devrait être incorporé aux mémorandums d'accords généraux passés entre les trois organismes, et dans leurs manuels internes de logistique.

Recommandation: Les trois organismes devraient encourager le choix d'un chef de file dans les opérations locales, ainsi que la création systématique de dispositifs informels dans les opérations conjointes.

18. Malgré le succès des opérations logistiques conjointes, les entrepôts, les installations de réparation, les bureaux et le matériel de transport, et même les transitaires utilisés par les trois organismes, dans le programme d'urgence des Grands Lacs africains, ont parfois fait inutilement double emploi, résultant en un gaspillage des ressources. Cette observation conforte les conclusions de l'Évaluation conjointe de l'assistance d'urgence au Rwanda. Les coûts des services de transport (services par camion et contrats d'affrètement d'avions passagers et cargos) ont été inutilement gonflés lorsque les organismes, dans l'excitation du début des opérations, ont fait de la surenchère pour le même matériel et/ou les mêmes services. Au démarrage des activités aériennes de l'opération d'urgence des Grands Lacs africains, les organismes ont eu également tendance à négocier séparément avec les autorités publiques concernées les taxes d'aéroport et d'atterrissage, d'où une variation considérable des taux.



19. Pendant une grande partie de l'opération des Grands Lacs africains, notamment au début, la gestion des avions passagers des Nations Unies à l'appui des opérations d'urgence s'est souvent avérée problématique. Les procédures étaient souvent inefficaces et les coûts beaucoup trop élevés. Les capacités dont disposaient les organismes faisaient souvent double emploi, aussi les avions étaient-ils peu chargés ou parfois même vides. Dans l'opération des Grands Lacs africains, toutefois, les trois organismes ont parfois pu régler ce type de problèmes grâce à un dispositif déjà utilisé en Somalie pour le transport du personnel, connu alors sous le nom de Services aériens communs des Nations Unies (UNCAS). Un dispositif semblable a été créé pour le transport du personnel des Nations Unies entre Nairobi, Kampala, Goma, Kigali et Bujumbura sur des vols passagers à courte distance, ainsi qu'à l'intérieur du Burundi.

Recommandation: Les trois organismes devraient convenir de procédures pour le lancement d'appels d'offre en commun pour des contrats de transport.

Recommandation: Les trois organismes devraient adopter une position commune en ce qui concerne les privilèges et immunités des organisations des Nations Unies car ils s'appliquent aux taxes et frais d'aéroport. Le cas échéant, un accord couvrant l'ensemble des organismes des Nations Unies devrait être négocié conjointement dans un pays.

Recommandation: Les services de logistique des trois organismes devraient convenir de procédures pour la création de services passagers communs des Nations Unies dans les futures opérations d'urgence.

Recommandation: Des réunions interinstitutions du personnel des services de logistique devraient se tenir régulièrement au niveau du pays et des bureaux auxiliaires, et les dispositions relatives à ces réunions devraient être insérées dans les mémorandums d'accord pertinents à l'échelon local et au niveau du pays, et dans les plans de travail conjoints.

20. Pendant l'année 1997, les trois organismes ont, chacun de leur côté, élaboré ou amélioré des systèmes informatiques de suivi des produits, adaptés à leurs besoins particuliers. Dans une certaine mesure, ces systèmes de suivi sont le reflet des besoins différents des trois organisations. L'UNICEF achemine plus de 2 000 articles, un nombre important mais loin d'être la totalité, directement depuis son entrepôt de Copenhague; d'autres sont achetés et livrés localement. Le PAM traite beaucoup moins de types de produits ou "articles" mais achète et/ou expédie à partir d'une multitude de lieux et, bien évidemment, en beaucoup plus grandes quantités. Cependant, malgré ces différences—et cela s'est révélé particulièrement vrai pendant la vaste et complexe opération des Grands Lacs—chacun des trois organismes est intéressé par le suivi des produits dans les chaînes d'approvisionnement des deux autres, aux fins de la coordination des services logistiques.

Recommandation: Les équipes responsables de la conception des systèmes de suivi des produits dans les trois organismes devraient travailler en étroite collaboration par souci de transparence et pour assurer l'accès de chaque organisme aux systèmes des deux autres. En particulier, la mission recommande la création d'un groupe de travail tripartite sur les systèmes de suivi des produits afin d'assurer un échange permanent d'informations et la compatibilité optimale des systèmes.

Télécommunications

21. Les communications par téléphonie sont fondamentales pour la conduite des opérations d'assistance humanitaire d'urgence dans des situations de grave insécurité. Les troubles civils qui ont éclaté dans l'est du Zaïre en octobre-novembre 1996 ont posé de graves



problèmes aux systèmes de téléphonie et de transmission des données des trois organismes. Notamment, les questions de sécurité concernant les agents se trouvant isolés (étudiées plus loin dans la section traitant de la sécurité), plusieurs évacuations de grande envergure et la coordination d'opérations complexes interinstitutions de services logistiques par air, route, rail et eau ont mis ces systèmes à rude épreuve.

22. Ces dernières années, le HCR, dont de nombreux agents se sont trouvés dans des situations très dangereuses, a devancé les trois organismes en acquérant et en développant des moyens de radiotéléphonie, notamment dans le domaine des systèmes VHF (ondes métriques). Cependant, la transmission sûre et en temps utile de textes et de données (tableaux, tirages papiers, etc.) est indispensable à l'appui des opérations de logistique et le suivi des livraisons des produits de secours dans les zones éloignées. Dans le cadre de l'opération des Grands Lacs africains, le PAM a mis au point, ces deux ou trois dernières années, un moyen efficace et économique lui permettant de répondre à ces impératifs en utilisant des ordinateurs liés par radio HF à Internet. Ce "Système de courrier au coeur du terrain" est aujourd'hui utilisé également par l'UNICEF dans des zones éloignées, et a suscité un large intérêt dans la communauté internationale d'aide d'urgence. Les trois organismes participent activement au Comité consultatif interinstitutions des Nations Unies sur les télécommunications (ITAC), qui comprend 22 organismes et programmes des Nations Unies et qui s'emploie à promouvoir la coordination des télécommunications dans l'ensemble du système des Nations Unies.
23. Compte tenu de l'expérience acquise dans les Grands Lacs africains cette dernière année, les trois organismes ont commencé à utiliser les réunions régionales de l'Organisation des Nations Unies sur la logistique et les télécommunications, ainsi que celles de l'ITAC, pour normaliser leurs systèmes de communications et les rendre compatibles tant dans le domaine de la téléphonie que de la transmission de données. Il est possible aujourd'hui (et cette capacité a déjà été exploitée dans certaines grandes opérations internationales d'aide d'urgence), en utilisant des stations terriennes de télécommunication par satellite, d'établir des liaisons rapides entre *n'importe* quel endroit du globe et *toutes* les organisations opérationnelles des Nations Unies. Le personnel participant à une opération d'urgence pourra, à l'aide d'un micro-ordinateur portatif, se connecter aux serveurs locaux pour envoyer des documents-son, des textes, des données et des images sur Internet par radio HF ou VHF, satellite ou téléphone, dans le monde entier.
24. Après sa visite de terrain, la mission, en novembre et début décembre 1997, a étudié et rédigé une recommandation proposant que les trois organismes acceptent de connecter leurs systèmes de télécommunications à longue distance au réseau satellite du Département des opérations de maintien de la paix (DPKO) à Brindisi (Italie). Grâce à un accord intervenu sous l'égide de l'ITAC, cette capacité supplémentaire était disponible dès la mi-décembre mais n'a commencé à être utilisée qu'à la mi-1998.
25. Sur la base de leur coopération dans le domaine des télécommunications dans l'opération des Grands Lacs africains, l'UNICEF et le PAM ont récemment conclu un accord technique sur les télécommunications et l'appui de terrain, prévoyant la mise en commun des ressources de connectivité, de l'appui technique, de l'administration, la normalisation des spécifications du matériel et des stocks stratégiques de moyens de télécommunication, et la formation commune dans le domaine des télécommunications et de la technologie de l'information. L'accord a été approuvé et signé par l'UNICEF et le PAM en mars 1998 au titre d'un accord technique faisant suite au mémorandum d'accord global PAM-UNICEF.



Recommandation: Dans le souci de créer un système mondial de télécommunications opérationnel pour la communauté internationale d'aide d'urgence, les responsables des trois organismes devraient appuyer l'élargissement des mémorandums d'accord bilatéraux existants, afin d'inclure les accords techniques en matière de télécommunications élaborés entre ces trois organismes et d'autres organismes, en indiquant leurs principaux partenaires d'exécution.

Planification, programmation et suivi

26. Un mémorandum d'accord interinstitutions, une Lettre d'entente, un plan de travail conjoint ou un plan d'opérations conjointes, expriment une intention: ils n'assurent pas nécessairement la coordination. Cependant, lors de ses entretiens avec les fonctionnaires chargés de la programmation dans les organismes, la mission a constaté que ces différents accords écrits étaient généralement pris très au sérieux. Le plus souvent, et notamment à l'échelon local, ces accords ont fourni un cadre de coopération pour la durée des opérations qui ont suivi. Dans le cas du Plan de travail conjoint de Goma auquel participent le PAM et le HCR, le document a été scrupuleusement mis à jour en deux occasions. La deuxième révision était toujours en vigueur lorsque les troubles ont éclaté au Zaïre et que la population ciblée s'est enfuie. Le plan d'opérations conjointes d'assistance humanitaire au Burundi, négocié par le Coordonnateur de l'assistance humanitaire des Nations Unies et faisant intervenir les trois organismes, a attribué des rôles de chef de file à chacune des organisations dans des zones opérationnelles sensibles.
27. Malgré les nombreuses formes nouvelles d'action conjointe dans l'opération des Grands Lacs africains et la rapidité de l'évolution de la situation politique et militaire pendant la période de l'examen, il y a eu un manque évident de planification conjointe des programmes d'urgence entre les trois organismes. La mission estime que l'évaluation conjointe préalable de la situation et la prise en compte des ressources de l'organisme et des rôles qu'il pourrait jouer peuvent sinon *garantir*, tout au moins faire *progresser* et faciliter la coordination du programme en cas de crise. Une concordance de vues sur ces questions dès le début peut avoir, à son tour, des répercussions bénéfiques sur la coordination dans les domaines de la sécurité, de la logistique, des services et installations communs, de l'information du public et même de la mobilisation des ressources.
28. Les missions de suivi sont, bien sûr, utiles à plusieurs égards: elles assurent que les besoins fondamentaux sont couverts et que les ressources sont utilisées de manière optimale dans un contexte en évolution. Elles sont un outil important pour garantir que les enseignements sont tirés et que les erreurs ne se répètent pas. Elles sont également une partie de la mémoire institutionnelle des organismes. Si les évaluations conjointes des besoins ont été faites systématiquement dans l'opération d'urgence de la région des Grands Lacs africains, cela n'a pas été le cas des missions conjointes de suivi.

Recommandation: Dans les zones où les situations d'urgence sont fréquentes, les trois organismes devraient systématiquement entreprendre une planification conjointe d'urgence. Compte tenu de la nouvelle structure des bureaux de région, cette planification devrait de préférence être réalisée à ce niveau, et porter sur la logistique, les communications, l'information, la sécurité et la dotation de personnel.

Recommandation: Lorsqu'une crise éclate et à des intervalles convenus pendant l'exécution des programmes d'urgence de grande envergure, les trois organismes devraient automatiquement envoyer sur le terrain des missions conjointes d'évaluation et de suivi. Les évaluations des opérations complexes d'urgence devraient aussi être systématiquement menées de manière conjointe.



29. Plusieurs des opérations d'urgence de pays (Burundi, Rwanda) et certaines des principales opérations d'urgence locales (Bukavu, Goma, Kigoma, Ngara) dans la région des Grands Lacs africains ont été couvertes dès le début par des plans conjoints de travail et d'opérations. Toutefois, les trois principaux organismes opérationnels des Nations Unies n'étaient pas toujours tous inclus dans ces plans, lesquels n'avaient pas tous le même niveau de spécificité et différaient considérablement quant aux domaines de responsabilité. Dans le cas de la participation du HCR et du PAM, le mémorandum d'accord général conclu entre les deux organismes a souvent servi de modèle.

Recommandation: Les opérations et plans de travail conjoints devraient être élaborés dès le début des opérations d'urgence, tant à l'échelon local qu'au niveau du pays. Les trois organisations devraient participer à ces exercices et, outre une nette délimitation des domaines respectifs de responsabilité, ceux-ci devraient inclure un accord sur le nombre initial de bénéficiaires, l'emplacement des points de livraison avancés (PLA), et une "stratégie de sortie" pour l'opération, couvrant les questions de personnel, de communications, de logistique et de sécurité.

30. La mission a noté que, d'une manière presque générale, on avait eu le sentiment dans la région des Grands Lacs africains que les réfugiés avaient reçu une part beaucoup plus large de l'aide de secours que les personnes déplacées à l'intérieur du pays ou que les victimes civiles du conflit. Inévitablement, cette inégalité avait été ressentie, à tort ou à raison, par les nouveaux pouvoirs publics dans la région comme une prise de position politique de la part des institutions d'aide et de leurs donateurs. Les disparités dans la distribution des secours aux différents groupes de bénéficiaires risquent de créer des problèmes graves, pouvant compromettre non seulement le bien-être des bénéficiaires, mais aussi les perspectives d'une solution à long terme et parfois même la sécurité des agents participant aux activités d'aide l'assistance d'urgence.

Recommandation: Dans la mesure du possible, les trois organismes devraient décider d'un commun accord des niveaux et des formes de l'assistance à fournir aux différentes catégories de bénéficiaires, au début de l'opération ou pendant une nouvelle phase de l'opération.

Organisation et personnel

31. Les trois organismes ont des structures administratives très différentes, comme par exemple les rôles et le pouvoir des bureaux de région. De plus, les compétences au sein même des organismes sont constamment réévaluées et modifiées. On peut citer le rôle essentiellement consultatif du Bureau régional de l'UNICEF et celui essentiellement orienté sur la gestion du Bureau régional du PAM. En conséquence, pour des raisons pratiques, les questions de coordination entre, par exemple, le PAM et l'UNICEF, seront plus efficacement réglées par le chef régional du PAM et les représentants de pays de l'UNICEF, ce qui n'est pas au premier abord, la structure de communication la plus évidente ou la plus naturelle. Malgré ces inconvénients apparents, l'approche régionale devrait toutefois permettre, en fin de compte, une utilisation plus souple du personnel et des ressources, et devrait être encouragée. Les mémorandums d'accord généraux bilatéraux qui ont été négociés entre ces trois organismes ces dernières années ont généralement permis de clarifier leurs rôles respectifs. Cependant, ils n'ont pas pu, à ce jour, répondre à la question des "voies hiérarchiques différentes".

Recommandation: Les directions des trois organismes devraient envisager d'harmoniser les documents bilatéraux et de les fusionner éventuellement en un mémorandum d'accord tripartite couvrant les relations de travail des trois organismes.



32. Il existe des inégalités manifestes entre les avantages accordés au personnel des divers organismes. Il s'agit ici de tous les organismes et non seulement du HCR, de l'UNICEF et du PAM. Les disparités concernent la nature des différents contrats accordés pour des postes similaires; l'interprétation des règles financières (avances, etc.); le statut de mission (le personnel de certains organismes bénéficie d'un statut de mission dans les postes d'urgence, d'autres non); les voyages de détente ou les missions d'achat (certains organismes accordent des voyages de détente aux agents, d'autres non); et les primes de risque (les personnels de certains organismes reçoivent des primes de risque lorsqu'ils sont hors de leurs lieux d'affectation, en congé ou en voyage de détente). Non seulement ces disparités entre des agents des Nations Unies travaillant ensemble dans des conditions extrêmement difficiles constituent une injustice, mais elles sont un obstacle à la coordination. Il est possible d'expliquer pourquoi de telles inégalités apparaissent, mais pas le fait qu'on les laisse subsister. Ce point a été particulièrement mis en évidence au Burundi, mais a pu être constaté dans l'ensemble de la région.

Recommandation: Les directions des trois organismes devraient envisager l'uniformisation des avantages et des conditions de service, ainsi que des formulaires et (dans la mesure du possible) des textes de contrats concernant le personnel affecté dans les stations d'urgence, et des contrats avec les ONG partenaires d'exécution.

Sécurité

33. Les opérations d'aide de secours dans la région se sont déroulées, ces quatre dernières années, dans un contexte plus ou moins permanent de conflit armé. Au moment où la mission s'est rendue sur le terrain, les combats avaient massivement repris dans l'ouest du Rwanda, et de manière éparse dans l'est de la République démocratique du Congo et au Burundi. Même dans les zones calmes, les principales sources d'information de la mission s'accordaient à penser qu'une reprise du conflit ethnique était possible dans une grande partie de la région. Dans une telle situation, la sécurité du personnel est évidemment un facteur déterminant dans la livraison de l'aide d'urgence dans la région, ce qui d'ailleurs tend à renforcer la coopération des organisations sur les questions de sécurité.

34. Si les équipes de sécurité ou de gestion de crise étaient opérationnelles, leur approche vis-à-vis de la sécurité était, du fait de l'ampleur de leur tâche et de la rareté des ressources, plus réactionnelle que délibérée. Le problème de la sécurité du personnel et du matériel était un sujet de préoccupation générale, mais cela ne se traduisait pas nécessairement par une *obligation de répondre* de la sécurité au-delà des personnes immédiatement concernées, ni par un appui matériel destiné à la sécurité. Ainsi, l'Appel "éclair" pour le Congo Brazzaville ne contenait aucune référence aux exigences de sécurité, autre qu'un système de communication pour le PAM. La mission estime que les donateurs répondant à un tel appel auraient été prêts à donner une haute priorité à la sécurité des agents chargés de livrer l'aide collectée, si on le leur avait demandé.

35. La progression des missions dans les zones d'insécurité était suivie attentivement au niveau central dans le pays, mais une fois encore, à de rares exceptions, il s'agissait plus d'une activité au niveau de l'organisme que d'une activité coordonnée. Les chauffeurs ont parfois manqué d'équipement de radiocommunication et la discipline de convoi n'était pas toujours uniforme. Les plans d'évacuation divergeaient dans leur plausibilité (notamment au niveau des pays)—la situation la plus déconcertante étant celle de Kinshasa où l'on s'est accordé à reconnaître que l'évacuation était tout simplement impossible.

36. Comme pour plusieurs autres aspects de la coordination opérationnelle, c'est sur le terrain, au niveau subnational, que la sécurité semble avoir le mieux fonctionné, là où la



notion de “chef de file” signifiait en général que l’organisme responsable de la sécurité avait les ressources et le pouvoir de l’assurer. Ceci met l’accent sur le dilemme auquel sont confrontés les trois organismes dans de nombreux pays. Le Coordonateur des Nations Unies pour les affaires humanitaires ou le Coordonateur résident, bien qu’il ou elle soit le plus souvent le responsable désigné par le Coordonateur des mesures de sécurité de l’Organisation des Nations Unies (UNSECOORD) à New York pour s’occuper de la sécurité, ne dispose pas souvent des ressources nécessaires pour appuyer un système de sécurité générale. La volonté de contribuer à un financement conjoint est trop faible, et les ressources sont souvent trop rares pour que la participation puisse être effective. Le fonctionnaire désigné pour la sécurité doit souvent assumer d’énormes responsabilités avec des ressources insuffisantes (et, donc un pouvoir réduit) pour remplir une tâche essentielle. Dans ces circonstances, les organismes ont préféré établir des systèmes de sécurité parallèles, sinon indépendants.

Recommandation: Dans les six pays de la région les mesures suivantes sont indispensables:

- a) l’affectation par les trois organismes de professionnels qualifiés de la sécurité au niveau du pays et dans les postes de terrain où la sécurité est à haut risque;
- b) la formation en matière de sécurité (au niveau du pays et dans des situations particulières) de tout le personnel de terrain, y compris les ONG partenaires d’exécution;
- c) la mise à jour des plans de secours de sécurité et d’évacuation, y compris les options logistiques, et la clarification du statut des diverses catégories de personnel, y compris des partenaires d’exécution;
- d) la création et la mise à jour d’une liste centrale des noms et des postes de tout le personnel international et autres dans la région qui sont en droit d’être évacués; et
- e) la mise en place au niveau régional d’un mécanisme de coordination des plans et activités de sécurité des trois organismes.

Recommandation: La mission est convaincue que les coûts de la sécurité (personnel, matériel, formation, etc.) des agents des organismes et des partenaires d’exécution affectés dans des postes à haut risque, devraient être systématiquement inclus dans les appels “éclairés” et dans les appels globaux interinstitutions, au titre des “coûts d’intervention” de ces opérations.

Gestion des informations

37. Trois catégories fondamentales d’informations doivent être gérées dans une opération d’urgence du type de celle qui s’est déroulée dans la région des Grands Lacs africains. Ces trois catégories sont non seulement déterminantes pour la réussite de l’opération, mais également très sensibles et, si elles sont mal exploitées, elles risquent de la compromettre. La première catégorie concerne l’information générale; il s’agit d’informer le monde extérieur de la situation et des mesures prises pour y faire face. La seconde, indépendante de la première bien qu’étroitement liée, est l’information statistique nécessaire pour la planification et le suivi. La troisième concerne les informations qui doivent être diffusées aux populations ciblées.
38. Du fait de l’ampleur, de la portée et de la nature hautement politique de la situation d’urgence dans le conflit des Grands Lacs africains, les statistiques concernant l’opération d’assistance humanitaire ont parfois suscité de la confusion et des désaccords. Les médias



ont couvert la situation de manière intensive et sans relâche. Le nombre, l'origine, la composition selon l'âge, le sexe et l'ethnie des réfugiés, rapatriés, personnes déplacées à l'intérieur du pays et autres personnes affectées par le conflit, ont été sources de controverses, tout comme les quantités de vivres et autres secours distribués, le nombre de blessés et de disparus, et ainsi de suite.

Recommandation: Dans cette opération complexe d'urgence et dans celles analogues à venir, il est important que les trois organismes coordonnent les informations générales au niveau de leur siège, de la région et du pays. Entre les sièges et les bureaux de région, il est probable que cette coordination se fera surtout par téléphone, fax et courrier électronique. Toutefois, au niveau du pays, la mission recommande que les trois organismes reproduisent une opération entreprise à Dar-Es-Salaam cette année, où l'ensemble de la communauté des Nations Unies a publié, sous l'égide du bureau du Coordonateur résident, des bulletins d'information hebdomadaires contenant des statistiques de programme à jour, élaborées d'un commun accord. Chaque organisme à Dar-Es-Salaam continue, bien entendu, d'avoir ses propres relations publiques, mais il y a un effort délibéré et concerté pour prévenir et modérer les divergences publiques en matière de statistiques.

39. Dans de récentes situations complexes, (réfugiés de la mer vietnamiens, Albanie, ancienne Yougoslavie), un nouvel et important aspect de l'appui de l'information aux opérations d'urgence est apparu: les campagnes d'information de masse visant les bénéficiaires des activités de secours, qu'il s'agisse de réfugiés, de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ou de populations civiles des zones affectées. Les campagnes peuvent fournir des informations précises sur la situation réelle dans les régions d'origine des réfugiés ou personnes déplacées qui doivent décider de leurs mouvements, annoncer des programmes de vaccination de masse, ou encore rassurer les populations locales accueillant un grand nombre de réfugiés ou de personnes déplacées. Elles pourraient également servir à améliorer le suivi de la situation des droits de l'homme en sensibilisant l'opinion publique et en encourageant la dénonciation des violations de ces droits. Une telle campagne, lancée dès le début des opérations en 1994, aurait été favorable au programme d'urgence des Grands Lacs africains.

OBSERVATIONS FINALES

40. L'élaboration et l'évolution du programme international d'aide d'urgence dans la région des Grands Lacs africains ont été, ces quatre dernières années, dans une large mesure, le fruit du hasard, de décisions accidentelles et ponctuelles. Les populations civiles étaient depuis longtemps la cible de la violence ethnique dans la région, mais l'ampleur et l'organisation du massacre au Rwanda en 1994 a dépassé tout ce qu'on avait vu sur le continent depuis des générations. Les regains de colère et d'amertume ont alimenté les combats qui, à ce jour, se poursuivent de manière sporadique. Dans une certaine mesure, c'est la présence permanente de conflits d'intensité faible ou moyenne sur l'ensemble des six pays, et les mouvements soudains de population qu'ils provoquent, qui sont à l'origine de l'aspect composite et fortuit des décisions organisationnelles en matière de personnel, de responsabilités, d'activités, de financement, etc. des organismes des Nations Unies, des institutions bilatérales et des ONG. La situation évolue constamment, et le système répond avec souplesse.
41. D'autres facteurs ont, bien entendu, été déterminants, y compris les motivations politiques des donateurs, les fluctuations brusques dans la couverture des médias et dans les contributions et l'intérêt du public, ainsi que l'ampleur et la complexité du système



international d'aide d'urgence lui-même. Plusieurs de ces mêmes facteurs étaient présents dans d'autres opérations d'urgence récentes liées à des conflits, et se retrouveront sans aucun doute dans la prochaine grande opération.

42. Ceci dit, l'équipe de la mission estime que, dans l'opération d'urgence des Grands Lacs africains, les éléments disparates du système, et notamment les trois organismes des Nations Unies qui étaient au coeur de l'opération, ont commencé à se rapprocher sur un plan opérationnel d'une manière et à un degré jamais atteints jusque là dans les programmes majeurs d'aide d'urgence. L'esprit de compétition était dans une certaine mesure dépassé par cette coopération. Ce rapport apporte de nombreux éléments à l'appui de cette constatation, tout comme il présente en détail les carences évidentes qui persistent en matière de coordination. Assurément, l'approche chaotique du système en ce qui concerne la sécurité du personnel travaillant dans des conditions très dangereuses tout au long de l'opération doit modérer tout désir de se féliciter des nouvelles formes d'action conjointe et de coordination.

