Les organisations non gouvernementales et la coordination de l'assistance humanitaire

par Peter Macalister-Smith

Il est des cas où l'assistance humanitaire dans les conflits armés et autres catastrophes concerne un large éventail d'institutions et d'agents opérant simultanément et comprenant les organisations de protection civile, les unités militaires, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales (ONG). C'est pourquoi l'assistance humanitaire constitue sans nul doute une question complexe et délicate, et ce d'autant plus que la notion de coordination, tout comme celle de la préparation à une situation de catastrophe concerne généralement à la fois les donateurs et les bénéficiaires.

Le succès de la coordination peut être déterminant dans l'élimination de l'état de confusion dans lequel se déroulent les opérations d'assistance humanitaire, bien que, dans une certaine mesure, la confusion soit, par définition, propre à toutes les situations de catastrophe nécessitant des actions de secours. Comme il est incontestable que l'efficacité des opérations d'assistance humanitaire dans l'ensemble peut être améliorée grâce à une coordination qui tienne compte de la contribution d'un grand nombre d'organisations différentes et des divers systèmes de gestion des secours, le problème important de l'action humanitaire au niveau global consiste à définir les mécanismes de coordination nationaux et internationaux les plus appropriés et à les mettre en place.

Organisations non gouvernementales

Pour ce qui est des ONG, la question de la coordination de l'assistance humanitaire comprend à la fois la coordination *inter se* ou dans le secteur non gouvernemental d'une part, et d'autre part une plus large coordination dans laquelle les actions non gouvernementales sont coordonnées avec celles des autres organisations et agents participant à l'action de secours, dont les gouvernements, dans ce que l'on pourrait appeler le système humanitaire global.

Les nombreuses ONG actives dans le domaine humanitaire constituent certainement une partie importante du réseau humanitaire global. On sait que les ONG font partie des institutions les mieux informées. Elles peuvent agir de diverses manières: par la clarification des problèmes, par la récolte de fonds et par l'action directe. Les ONG interviennent dans tous les genres de situations humanitaires nécessitant une assistance et, à certains égards, elles sont plus libres de leurs mouvements que des organisations officielles. Cependant le secteur des ONG n'est pas homogène; il est composé d'organisations représentant de nombreux intérêts distincts. La grande diversité des ONG humanitaires permet, en cas de besoin, d'obtenir rapidement des fonds en provenance de différentes sources, mais cette diversité même concourt également à accroître la confusion dans les opérations humanitaires.

Certaines ONG, telles que les groupes religieux, sont elles-mêmes des fédérations représentant leurs membres dans un processus d'organisation centralisée au sein duquel les fonctions de coordination sont déjà créées. Plus généralement, la coopération et la coordination entre les ONG elles-mêmes et entre les ONG et les autres organisations et agents engagés dans le domaine humanitaire, ont toujours été importantes et le demeurent encore actuellement. Cette coordination repose sur une longue tradition d'expériences partagées, c'est un trait essentiel de l'activité quotidienne des organisations et elle continue à s'étendre pour pouvoir englober non seulement le processus de planification, mais aussi couvrir les aspects opérationnels de l'action humanitaire.

En dépit du degré élevé de concurrence qui existe dans les questions humanitaires, la plupart des ONG humanitaires internationales ont de plus en plus tendance à élaborer entre elles des méthodes de coopération et de coordination applicables aux différentes phases de l'action humanitaire. Elles y parviennent graduellement et sans créer de «super-organisation». Par la même occa-

sion, il convient d'examiner la place qu'occupent les ONG dans la coordination de l'assistance humanitaire, au sens le plus large du terme, à laquelle les autres organisations et agents sont appelés à participer.

Responsabilités sur le plan national

D'importantes responsabilités en matière de coordination de l'assistance humanitaire échoient aux ONG sur le plan national. A vrai dire, il semble qu'un système international amélioré ne puisse être fondé que sur des solutions positives au niveau national, encore que les efforts déployés sur les plans national et international doivent être complémentaires et se renforcer mutuellement.

Tout succès obtenu pour une meilleure coordination entre les agences internationales engagées peut aisément être anéanti par l'échec et les insuffisances d'un bureau national de coordination dans une situation particulière de catastrophe. Dans ce cas, les problèmes de coordination locale méritent une attention particulière.

La coordination nationale des secours comprend, d'une part, l'aspect général des procédures de coordination existant entre le pays concerné et l'extérieur ou un pays étranger, et d'autre part, l'aspect spécifique que revêtent les fonctions de coordination au cours d'une opération de secours donnée. Dans ces deux cas, il convient de tenir compte non seulement de l'activité bilatérale et multilatérale mais également de la participation d'agents chargés de l'action de secours à titre officiel et privé. Bien qu'il appartienne aux autorités nationales concernées de fournir les principaux mécanismes de coordination, dans la pratique diverses démarches et accords sur le plan du gouvernement, de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sur le plan privé ou non gouvernemental doivent souvent coexister. Dans certains pays, les agences non gouvernementales qui œuvrent dans le domaine des secours ont créé leur propre système de coordination avec ou sans la participation de la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge.

Dans les pays où l'on a prêté suffisamment d'attention à la planification des secours en cas de catastrophe, les fonctions de coordination nécessaires doivent, de toute évidence, être exercées de manière appropriée. Le plan national fixant les procédures de secours d'urgence devrait prévoir la coordination par un bureau

central responsable. Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'est vivement intéressé aux fonctions d'un tel bureau de coordination établi par les autorités. Un devoir particulier incombe aux Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge: celui de faire en sorte qu'un plan national comprenant les éléments nécessaires à la coordination soit établi.

Approches de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge prend part à la coordination de l'assistance humanitaire à tous les niveaux, national, bilatéral, régional et international. Cette coordination, bien qu'elle soit strictement interne dans ses objectifs et ses effets, va bien au-delà du Mouvement lui-même, car toutes les fonctions de coordination doivent prendre en compte les activités de nombreuses autres organisations et agents participant à une action de secours. Cela reflète le simple fait que, à l'instar des individus, aucune organisation ne peut faire cavalier seul, mais que si elle tient à être efficace, celle-ci doit constamment chercher à prendre connaissance des actions des autres organisations.

A l'échelon national, la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge est souvent une organisation active très importante, si ce n'est la principale responsable de l'action de secours, et par conséquent, elle a des chances de se trouver au centre du système national de coordination. Sur le plan régional, la coordination de l'assistance humanitaire tombe dans le domaine général de la coopération en cas de catastrophe, qui comprend non seulement les secours, mais des activités de préparation et de prévention. Sur le plan international, non seulement la coordination est établie entre les diverses composantes du Mouvement, mais à ce niveau, l'assistance apportée par le Mouvement est également coordonnée avec celle d'autres organisations et personnes responsables de l'assistance dans le système humanitaire global. Dans la pratique, cet aspect général de la coordination des secours comprend les relations, entre autres, avec de nombreuses ONG.

Pour ce qui est de la coordination interne, les *Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge en cas de désastre* forment un code détaillé réglementant la planification, la mise en œuvre et la coordination de la politique et des opérations du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-

Rouge en matière de secours [1]. Ces Principes et règles disposent que «toute opération de secours entreprise dans un pays où il y a guerre, guerre civile ou troubles internes est régie par les dispositions de l'Accord du 25 avril 1969 entre le CICR et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge (et du Croissant-Rouge)», lequel définit certaines fonctions respectives de ces institutions [2]. Cet accord fondé sur le fait que, dans certains domaines, les fonctions du CICR et de la Ligue peuvent se chevaucher, reconnait que lorsque l'intervention d'un intermédiaire neutre se révèle nécessaire, il appartient au CICR d'agir en qualité de coordinateur. Dans d'autres situations, les fonctions de coordination de la Ligue elle-même visent à faciliter l'assistance internationale par le réseau de la Société nationale, ces fonctions découlant naturellement du rôle de fédération que joue la Ligue au sein du Mouvement. Les Principes et règles soulignent en outre que le Mouvement s'efforcera de tenir compte dans l'exécution de son propre programme de l'aide apportée par d'autres organisations, nationales ou internationales, tout en restant fidèle à ses principes [3].

Rôle des Nations Unies

En 1971, l'Assemblée générale des Nations Unies a créé le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (Undro) et établi le mandat de coordonnateur [4]. L'Undro a été créée pour être, dans le système des Nations Unies, l'organe centralisateur des questions relatives aux catastrophes. Toutes les organisations qui font partie du système des Nations Unies, de même que les autres organisations concernées ont été invitées à coopérer avec le nouveau Bureau. Reconnaissant que les activités non gouvernementales pourraient être coordonnées non seulement sur une base *inter se* mais également avec celles des gouvernements, la résolution instituant l'Undro a autorisé le coordonnateur des secours en cas de catastrophe à coordonner l'assistance des Nations Unies avec celle des ONG [5] .

---

[1] Cf. le texte dans le *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, 12e édition, Genève, 1983, pp. 504-510.

[2] *Ibid*, p. 491-496.

[3] Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge en cas de désastre, para. 6 in *Manuel de la Croix-Rouge internationale, op. cit.*, p. 505.

[4] Assemblée générale des Nations Unies, Résol. 2816 (XXVI), du 14 décembre 1971.

[5] *Ibid*, al. 1 (a), (c) et (g).

En vertu de son mandat de coordonnateur, l'Undro a donc été mis en contact non seulement avec des organismes des Nations Unies et des gouvernements, mais également avec les ONG. L'Undro entretient des relations avec la plupart des éléments appartenant au système humanitaire international, dont les Nations Unies ne constituent qu'une partie. Cependant le genre de coordination que peuvent avoir envisagé initialement les Nations Unies n'est pas encore devenu réalité, bien que l'on note une évolution dans ce domaine et que des contacts et une coopération entre secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux continuent à se développer. L'Undro organise régulièrement des réunions d'information sur les situations opérationnelles dans lesquelles il est question d'assistance humanitaire, réunions auxquelles prennent part les représentants des gouvernements, des organisations intergouvernementales et des ONG.

Il existe aussi des possibilités de coordination entre les Nations Unies et les ONG en vertu des accords passés avec les ONG établies par les Nations Unies elles-mêmes et par ses différentes agences spécialisées ou organes subsidiaires. L'article 71 de la Charte des Nations Unies pose la base d'une réglementation de l'association des ONG à l'activité du Conseil économique et social des Nations Unies (Ecosoc) [6]. Le système de consultation a pour but de permettre d'obtenir des informations et des conseils auprès d'organisations dotées de compétences particulières. Dans le domaine humanitaire, plusieurs organismes des Nations Unies ont noué des contacts étroits avec les ONG, et avec le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Tandis que la différence entre une participation vraiment efficace, d'une part, et les accords actuels relatifs aux consultations, d'autre part, reste encore fondamentale, d'immenses progrès ont été réalisés dans le domaine de la collaboration directe apportée dans le domaine humanitaire. En même temps, la principale contribution des ONG dans le domaine humanitaire se situe en dehors du cadre des Nations Unies et demeure solidement établie à l'intérieur de leur propre sphère d'activité.

---

[6] Art. 71 de la Charte des Nations Unies: «Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation». Voir également Résolution 1296 (XLIV) du 23 mai 1968 du Conseil économique et social et Résolution 1297 (XLIV) du 27 mai 1968 qui révise le système de consultation.

Rôle des autres organisations

Plusieurs organisations régionales ont pris des mesures au sujet de la coordination de l'assistance humanitaire à l'intérieur de leur région, mesures auxquelles peuvent participer les ONG. L'association des ONG avec les organismes gouvernementaux, pour, par exemple, obtenir des fonds destinés à des buts spécifiques ou accomplir des tâches opérationnelles au nom de ces organismes accroît de manière considérable la portée des actions des ONG. Cette association accroît non seulement l'ensemble de la contribution du secteur des ONG aux questions humanitaires, mais également la portée et les possibilités de coordination de l'assistance humanitaire. A cet égard, on pourrait citer des exemples de mesures prises à cet égard par le Conseil de l'Europe, la Communauté économique européenne et par l'Organisation de coopération et de développement économiques. D'autres organisations gouvernementales telles que l'Organisation de l'Unité Africaine, l'Organisation des Etats américains et l'Association des nations du Sud-Est Asiatique ont de tout temps joué un rôle de coordonnateur en matière d'assistance humanitaire, en particulier en ce qui concerne la coordination dans le domaine des activités des ONG.

Conclusions

La grande diversité des organisations appelées, de par leurs fonctions, à contribuer à l'assistance humanitaire, de même que la dimension potentiellement importante et la complexité des opérations de secours démontre clairement la nécessité de coordonner l'assistance humanitaire. Bien que la plupart des responsabilités de planification, de mise en œuvre et de coordination de l'action de secours incombent aux autorités nationales, la notion de coordination internationale de l'assistance humanitaire elle-même n'est pas contestée. C'est pour ces raisons uniquement, et quels que soient les futurs développements qui se produiront dans le domaine de l'action humanitaire, qu'il paraît certain que, pour autant qu'on puisse le prévoir, le besoin de maintenir et d'améliorer les mécanismes de coordination au niveau national et international subsistera.

Néanmoins, tandis que le besoin de coordination à l'intérieur du sytème international de secours est généralement reconnu, il s'est révélé difficile, dans la pratique, de définir la coordination avec plus

d'exactitude et de se mettre d'accord sur l'action nécessaire. Sans doute personne ne refuserait en principe de participer à la coordination de l'assistance humanitaire, mais sur le plan pratique, des problèmes réels surgissent dès qu'il s'agit de déterminer qui coordonnera et qui devra être coordonné.

Les problèmes politiques inhérents à de nombreuses situations où une assistance humanitaire s'impose entraînent des difficultés supplémentaires pour toutes les activités de coordination. A vrai dire, même la tâche fondamentale de transmission des renseignements peut poser non seulement le problème des limites de l'indépendance de l'Institution — par exemple pour ce qui est de la vérification ou de l'évaluation des besoins — mais encore des différences éventuelles avec des sources officielles, compliquant ainsi le processus de coordination.

A l'intérieur de ce processus, les ONG jouent un rôle capital, à la fois sur le plan de la coordination dans le secteur non gouvernemental et sur celui de la coordination avec les autres organisations et agents participant à l'assistance humanitaire. En dépit de toutes les différences existantes, les bénéfices d'une coordination humanitaire efficace sont nombreux et importants. Ce potentiel donne à penser que des efforts incessants visant à renforcer le système de coordination de l'assistance humanitaire peuvent être déployés par tous les agents concernés, compte tenu des leçons tirées de l'expérience opérationnelle de plus en plus étendue de ces organisations.

Peter Macalister-Smith

Peter Macalister-Smith est juriste et rédacteur en chef depuis 1982 à l'Institut Max Planck de droit public comparé et de droit international, Heidelberg, République fédérale d'Allemagne. Il est membre du Comité de rédaction de l'Encyclopédie de droit international public. Après avoir obtenu son doctorat au Royaume-Uni, il a été engagé comme membre du personnel du secrétariat de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Genève. Il a publié de nombreux articles sur des sujets de droit international et les relations internationales, et s'est spécialisé dans le domaine des activités des organisations humanitaires. M. Macalister-Smith est l'auteur de l'ouvrage intitulé *International Humanitarian Assistance* (Dordrecht, Boston, Lancaster: Martinus Nijhoff; Genève: Institut Henry-Dunant 1985).