



Revue des publications de l'OMS en matière de santé publique

Organisation mondiale de la Santé

Centre de secours d'urgence et de prévention des épidémies

© Organisation mondiale de la Santé 1995

Ce document n'est pas une publication officielle de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et tous les droits y afférents sont réservés par l'Organisation. S'il peut être commenté, résumé, reproduit ou traduit, partiellement ou en totalité, il ne saurait cependant l'être pour la vente ou à des fins commerciales.

Les opinions exprimées dans les documents par des auteurs cités nommément n'engagent que lesdits auteurs.

Faire face aux urgences majeures

Stratégie et approches de l'OMS en matière d'action humanitaire



Organisation mondiale de la Santé

Division des Opérations de Secours d'Urgence et de l'Action humanitaire

Préface	page 3
1. Un monde en proie aux dangers	page 5
2. Les changements mondiaux dans le domaine de l'action humanitaire	page 7
3. Le mandat de l'OMS en matière d'urgences sanitaires	page 11
4. Les nouvelles orientations du programme d'action humanitaire de l'OMS	page 12
5. Les rôles et les responsabilités de l'OMS	page 14
6. La préparation aux situations d'urgence	page 15
7. Les interventions d'urgence	page 17
8. Les outils opérationnels de l'OMS pour l'action humanitaire	page 19
9. Les ressources financières	page 21
10. Conclusions et recommandations	page 22

Préface

La fin de la confrontation politique et économique est-ouest, connue sous le nom de Guerre froide, ne s'est malheureusement pas accompagnée d'une diminution du nombre ni d'une réduction de la gravité des situations d'urgence. Partout dans le monde, les catastrophes naturelles ou dues à l'homme se sont au contraire multipliées de façon spectaculaire.

L'accumulation des situations d'urgence complexes a lourdement pesé sur la communauté d'aide internationale, les opérations de secours ayant détourné quantité de ressources aux dépens du développement.

En même temps, il a fallu centraliser partout la gestion des crises majeures pour assurer l'utilisation optimale des ressources limitées et réduire le double emploi des moyens disponibles. La communauté internationale sait aujourd'hui qu'il est urgent de s'appliquer plus systématiquement à mettre au point des programmes d'organisation des secours dans diverses régions du monde, à organiser des activités de mobilisation des ressources et de surveillance, et à instaurer des relations efficaces entre les partenaires qui collaborent à cette action ainsi qu'avec les médias.

L'OMS est résolue à améliorer sa capacité d'intervention rapide dans les pays et aux niveaux régional et mondial, et à instaurer un travail d'équipe et une communication efficaces entre tous les niveaux de l'Organisation. Dans un premier temps, j'ai décidé de m'occuper personnellement,

en étroite collaboration avec les directeurs régionaux concernés, de toutes les situations d'urgence complexes revêtant une dimension politique majeure et relevant de ce fait de l'autorité directe du Secrétaire général des Nations Unies, secondé dans sa tâche par le Conseil de Sécurité et le Département des Affaires humanitaires. C'est dans cette perspective que j'ai créé le Groupe spécial pour les situations d'urgence qui se réunira une fois par mois pour examiner les activités en cours et prévues de la Division des Opérations de Secours d'Urgence et de l'Action humanitaire (EHA) concernant la réponse de l'OMS face aux situations d'urgence complexes. Ce Groupe traitera aussi des questions de politique interne et des problèmes administratifs qui se posent, au sein de l'OMS, du fait de sa participation aux programmes de secours destinés à faire face à des urgences complexes.

L'Organisation étudiera aussi avec la plus grande attention toutes les questions liées à son appartenance au Comité permanent interorganisations des Nations Unies (IASC) mis en place par le Secrétaire général pour améliorer la coordination de la gestion des programmes de secours d'urgence. L'IASC réunit pour la première fois, outre les organisations humanitaires compétentes du système des Nations Unies, le Comité international de la Croix-Rouge, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les principaux groupes d'organisations non gouvernementales oeuvrant dans le domaine de l'aide humanitaire. L'OMS participe déjà activement aux travaux du Comité permanent interorganisations et elle continuera à lui apporter tout son soutien.

Dans sa résolution EB95.R17, adoptée en janvier 1995, le Conseil exécutif invite instamment les Etats Membres à inscrire la prévention des catastrophes et la préparation aux situations d'urgence dans leurs plans nationaux de développement et à prévoir des ressources dans leur budget national à cet effet. Il lance un appel à la communauté des donateurs pour qu'elle accorde un rang de priorité plus élevé aux aspects sanitaires des programmes d'aide humanitaire. Il invite également l'OMS à soutenir les efforts des Etats Membres dans ce domaine et à trouver des ressources extrabudgétaires pour aider à protéger leurs acquis en matière de développement et réduire la vulnérabilité des communautés exposées. Plus particulièrement, en ce qui concerne l'organisation des secours et de l'action humanitaire, le Conseil invite l'OMS à améliorer sa coordination interne et sa capacité d'intervention, et à renforcer les moyens dont disposent les bureaux de l'OMS sur le terrain, notamment dans les pays sujets à des catastrophes, pour pouvoir répondre aux premiers signes d'alerte.

Au sein de l'OMS, le but recherché est de développer une "culture du secours d'urgence et de l'action humanitaire" qui permette à notre Organisation de passer rapidement et efficacement de l'intention à l'action.

C'est pour sensibiliser tous les représentants de l'OMS dans les pays et le personnel de l'OMS en général à la tâche qui leur incombe dans les domaines apparentés de la préparation aux situations d'urgence, de l'organisation des secours et de l'action humanitaire, qu'est publiée la présente brochure "**Faire face aux urgences majeures**", dont je recommande à tous la lecture.

Un monde en proie aux dangers

Ces dernières années - et plus particulièrement depuis la fin de la Guerre froide - le nombre des situations d'urgence majeures et complexes dans le monde n'a cessé de croître. Les effets des catastrophes naturelles, souvent exacerbés par les pressions démographiques et environnementales, ont également eu tendance à devenir de plus en plus graves. Un grand nombre de facteurs entrent en jeu - qu'il s'agisse de facteurs sociaux, politiques, culturels, économiques ou liés à l'environnement - qui prédisposent les communautés dans le monde à des situations d'urgence d'une espèce ou d'une autre.

Chaque catastrophe, qu'elle soit naturelle ou due à l'homme, a des conséquences graves pour la santé. Depuis les années 80, le nombre de situations d'urgence dont l'Organisation des Nations Unies et les institutions du système ont eu à s'occuper menace de dépasser les ressources déjà limitées, tant financières qu'humaines, de ces organisations.

L'impact cumulé des urgences complexes sur la communauté humanitaire internationale a été immense. Premièrement, une importante partie des fonds destinés à aider les pays à soutenir leur développement à long terme a été utilisée pour des interventions d'urgence. Deuxièmement, les organisations d'aide bilatérale et multilatérale ont désormais tendance à centraliser la gestion des crises majeures, pour faire le meilleur usage possible de leurs ressources limitées et éviter les doubles emplois. Cette tendance s'explique par le besoin largement perçu de préparer plus systématiquement les programmes de secours d'urgence dans les diverses régions du monde, de mobiliser efficacement les ressources et

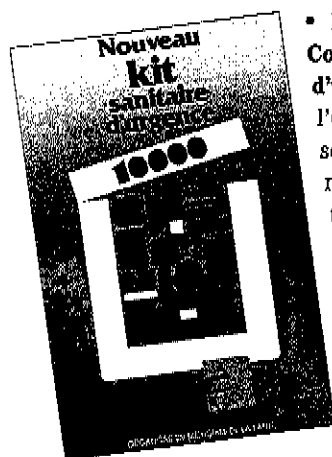
d'établir des liens utiles avec les partenaires coopérant à l'action et avec les médias.

Certes, la télévision, la radio et la presse ne laissent aucun doute au grand public sur la nécessité de relever le défi que posent les situations d'urgence. Mais la tendance à penser qu'il faut intervenir après la catastrophe plutôt que s'efforcer d'en minimiser les risques de survenue grâce à la mise en œuvre de mesures de prévention efficaces, est bien ancrée dans les esprits. La communauté internationale est de plus en plus consciente de la nécessité d'investir dans le développement de la capacité des pays vulnérables à faire face eux-mêmes, au moins aux premières phases des situations d'urgence majeures et d'intégrer cette capacité dans les objectifs du développement général. Ainsi, à long terme, la gestion des situations d'urgence sera efficace et rentable au plan national. Il ne peut y avoir de développement durable si les pays n'arrivent pas à apporter des améliorations à long terme dans le domaine de la santé publique en raison des graves reculs qu'entraînent inévitablement les catastrophes et dont ils doivent, en fin de compte, se relever eux-mêmes.

Devant ces pressions et devant l'inquiétude croissante exprimée par la communauté internationale, le Directeur général de l'OMS a décidé d'assumer une responsabilité beaucoup plus directe dans la gestion des urgences complexes grâce à la structure actuellement mise en place dans le cadre de la Division des Opérations de Secours d'Urgence et de l'Action humanitaire (EHA). Il prend aussi des mesures énergiques pour améliorer la capacité de l'Organisation à jouer son rôle normatif, en ce qui concerne la santé, dans les programmes d'intervention d'urgence coordonnée qu'exigent de plus en plus ces urgences complexes. Parmi ces mesures figurent les suivantes :

- Etablissement d'un **Groupe spécial pour les situations d'urgence** expressément chargé de s'occuper des questions de politique générale posées par la gestion des urgences complexes ainsi que des problèmes que soulève l'association de l'OMS à d'autres partenaires dans cette action.

• Organisation d'**Equipes pour les urgences sanitaires** chargées d'évaluer l'état de santé de la population et ses besoins en matière de santé au début d'une situation d'urgence, et de guider l'action d'ensemble requise dans le secteur sanitaire. Ces équipes seront normalement dirigées par un membre du personnel de l'OMS et pourront avoir recours aux points focaux désignés dans chaque région et dans les divisions et programmes techniques concernés de l'OMS et faire appel à des consultants spécialisés.



• Mise en place d'un réseau de **Coordonnateurs de l'action sanitaire d'urgence** composé de personnels de l'OMS et d'autres institutions qui seront prêts en permanence à assumer la responsabilité de la coordination des interventions sanitaires exigées par les situations d'urgence complexes.

• Au Siège, renforcement du **Fonds de réserve pour les secours d'urgence** : chacune des régions de l'OMS pourra aussi constituer un fonds de réserve pour pouvoir faire face à des besoins soudains et imprévus.

• Constitution et maintien de **stocks de secours** facilités par la générosité du gouvernement italien qui a mis à la disposition de l'OMS des entrepôts à Pise pour y constituer des stocks de fournitures essentielles qui pourront être utilisées par l'OMS pour les opérations de secours d'urgence.

• Révision des **procédures opérationnelles de terrain** de l'OMS qui doivent être alignées sur celles des autres institutions travaillant dans le domaine des urgences.

En son sein-même, l'OMS s'efforce d'instaurer "une culture du secours d'urgence et de l'action humanitaire" qui doit imprégner

les programmes techniques existant à l'OMS ainsi que les activités logistiques, de collecte de fonds et de gestion de l'information. Grâce à la collaboration des bureaux régionaux et des représentants de pays, cette "culture" devrait aussi se développer dans les ministères de santé et les autres secteurs concernés et, enfin, dans le grand public. Au lieu de se limiter à une simple "lutte contre l'incendie", la réponse aux situations d'urgence deviendra un ensemble bien structuré de préparation aux situations d'urgence et de capacité d'intervention. ■

Définition des situations d'urgence et des catastrophes

L'OMS a élaboré les définitions empiriques suivantes :

Situation d'urgence : événement soudain, exigeant une intervention immédiate, qui peut être lié à une épidémie, à une catastrophe naturelle ou technologique, à des conflits armés ou à d'autres causes dues à l'homme.

Catastrophe : tout événement entraînant des dégâts matériels, des dégradations de l'environnement, la perte de vies humaines ou la détérioration de la santé et des services de santé à une échelle telle qu'une intervention exceptionnelle extérieure à la communauté ou à la zone touchée s'impose.

Urgence complexe : il s'agit d'une forme d'urgence due à l'homme dans laquelle l'origine de la situation ainsi que l'assistance aux sinistrés sont compliquées par d'importantes considérations d'ordre politique.

Les changements mondiaux dans le domaine de l'action humanitaire

L'Organisation des Nations Unies s'est depuis longtemps donné pour mission d'offrir toute l'assistance humanitaire possible à ses États Membres pour les secourir lors d'une situation d'urgence majeure, qu'elle ait des causes naturelles ou dues à l'homme. Tout comme pour l'OMS, le mandat et le rôle de l'Organisation des Nations Unies ont évolué au cours des dernières

décennies à mesure que le volume et la nature des urgences dans le monde se modifiaient.

De même, l'opinion publique et les États Membres ont perçu la nécessité manifeste pour la communauté internationale de faire face aux situations d'urgence mondiales toujours plus nombreuses. Ceci a contribué à déclencher un examen général des approches qui avaient été faites jusqu'ici et dont on avait constaté les carences. Dans le cadre de ce processus, en avril 1992, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a établi un nouveau **Département des Affaires humanitaires (DHA)**. Ce Département recouvre l'ancien UNDRO (Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe), ainsi que les anciennes unités de secours d'urgence des Nations Unies pour l'Afrique, l'Afghanistan, l'Iraq et l'Asie du Sud-Est.

Coordination de la réponse des Nations Unies

Le Département des Affaires humanitaires de l'Organisation des Nations Unies (DHA), a été créé pour renforcer, au sein du système des Nations Unies, la coordination des efforts déployés pour faire face aux urgences majeures ou complexes.

Le Comité permanent interorganisations (IASC), du Département des Affaires humanitaires comprend les chefs des organisations et des programmes opérationnels d'aide humanitaire des Nations Unies (le Haut Commissariat aux Réfugiés, le Programme alimentaire mondial, l'UNICEF, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture et l'OMS), ainsi que le CICR, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et l'Organisation internationale des Migrations ; les grands consortiums d'ONG compétentes participent aussi à ce Comité sur une base régulière. Le Comité permanent dispose d'un Groupe de travail qui s'occupe des questions de politique et de stratégie ainsi que d'un certain nombre de groupes spéciaux.

Il existe des Équipes des Nations Unies pour la gestion des catastrophes dans la plupart des pays vulnérables. Dirigée par le coordonnateur-résident des Nations Unies, chaque équipe comprend des représentants de toutes les organisations opérationnelles dans le pays (outre l'OMS, elles sont généralement composées du Haut Commissariat aux Réfugiés, du PNUD, de l'UNICEF, de la FAO, du PAM) et parfois d'ONG. Dans les cas où le Département des Affaires humanitaires a nommé son propre coordonnateur, celui-ci participe aussi aux travaux de l'équipe.

Le Département des Affaires humanitaires opère à New York et à Genève. La coordination des politiques a lieu à New York, où se trouve le Secrétaire général adjoint aux Affaires humanitaires, qui est aussi le **Coordonnateur des secours d'urgence de l'Organisation des Nations Unies**. Le bureau de New York collabore étroitement avec le Secrétaire général de l'ONU et avec tous les organes de l'ONU compétents en matière de politique, de maintien de la paix, de sécurité et de développement. Le bureau de Genève est le point focal du soutien opérationnel, de la coordination des secours et de l'atténuation des conséquences des catastrophes.

La Résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui fixe le cadre directeur du Département des Affaires humanitaires, représente un tournant politique majeur dans l'action humanitaire des Nations Unies. Elle définit la mission et les orientations de ce nouvel organe, appelant à une plus grande coordination de la part de tous les partenaires (et non du seul système des Nations Unies) dans la planification et la fourniture de l'assistance d'urgence des Nations Unies et demandant l'établissement de liens plus forts entre les secours et le développement. Plus précisément, la résolution souligne que *"pour que le passage des mesures de secours au relèvement et au développement se fasse sans heurts, l'aide d'urgence devrait être fournie de manière à appuyer la reconstruction et le développement à long terme. Par conséquent, les mesures d'urgence devraient être considérées comme une étape sur la voie du développement à long terme"*. Dans ce même esprit, la résolution demande que des efforts plus grands soient déployés par les Nations Unies pour prévenir les catastrophes naturelles et autres urgences et atténuer leurs effets, pour aider les pays en développement à renforcer leurs capacités de faire face aux catastrophes, et pour améliorer la centralisation, l'analyse et la diffusion des informations disponibles en matière d'alerte rapide concernant les catastrophes naturelles et les situations d'urgence du même ordre.

La résolution demande que de meilleures dispositions soient prises pour constituer des réserves financières et d'autres mécanismes de financement pour imprévu, et notamment de prévoir un mécanis-

me central de financement complémentaire afin de disposer de ressources suffisantes *"lors de la phase initiale d'une situation d'urgence qui appelle des mesures à l'échelle du système"*. Elle prie aussi toutes les organisations concernées de lancer un appel initial commun, en consultation avec le pays touché, aussi rapidement que possible après la survenue d'une catastrophe.

Pour s'acquitter de cette mission, le Département des Affaires humanitaires a constitué un **Comité permanent interorganisations** qui, avec son groupe de travail et plusieurs groupes spéciaux, s'occupe des questions humanitaires urgentes. Le Comité permanent, comme son Groupe de travail, sont secondés par une **Unité d'appui interorganisations** qui se compose de personnel détaché par les différentes organisations du système et les ONG concernées.

Le Comité permanent interorganisations répond à la nécessité d'une gestion plus centralisée des programmes de secours. Il rassemble, au niveau des **Chefs de secrétariat**, toutes les organisations compétentes du système des Nations Unies, ainsi que le CICR, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'OIM et les grands consortiums d'ONG engagées dans l'action humanitaire. Il est chargé de mettre au point des réponses cohérentes et rapides face aux grandes catastrophes et aux urgences complexes. Il se réunit régulièrement, à l'occasion des sessions du CAC, du Conseil économique et social (ECOSOC) ou de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le Comité s'efforce en permanence d'affiner le processus de consultation entre organisations et autres acteurs de l'action humanitaire pour une plus grande efficacité. L'idéal serait que le mécanisme de coordination interorganisations soit un mécanisme de taille limitée, de caractère simple et non bureaucratique.

Outre les questions de politiques et de stratégies relatives à des urgences déterminées, le Comité permanent discute de questions thématiques d'intérêt général et mondial qui vont au-delà du mandat de chacun des membres du Comité, tout en les concernant tous. Ces questions incluent la protection des mandats humanitaires, la sécuri-

té des personnels chargés des secours, les déplacements intérieurs de population, le déminage, la démobilisation, les effets des sanctions et le rôle des organismes de secours lorsque des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix sont menées parallèlement à la protection des personnels de secours exécutant des programmes d'aide humanitaire. En outre, le Comité s'occupe de questions opérationnelles, administratives et d'exécution.

L'organe opérationnel principal du Comité permanent interorganisations est son **Groupe de travail** qui sert de centre d'échange d'informations sur les questions soumises aux membres du Comité permanent pour discussion et décision. Ce Groupe de travail se compose des Directeurs des unités ou divisions des opérations d'urgence des organisations membres du Comité permanent et il est tout particulièrement chargé de s'occuper des questions politiques et stratégiques qui concernent la capacité globale du système des Nations Unies de répondre efficacement aux besoins humanitaires. Il est également chargé de mettre en place des interventions concernant l'ensemble du système pour faire face à des urgences déterminées.

Depuis sa création, le Comité permanent a établi plusieurs **Groupes spéciaux interorganisations**, mandatés soit par le Comité permanent lui-même, par l'intermédiaire de son groupe de travail, soit sur l'initiative du **Coordonnateur des secours d'urgence**. Ces groupes spéciaux se sont occupés de questions telles que la coordination au niveau du terrain, les appels communs, les déplacements intérieurs de population, les mines terrestres, les effets des sanctions et le continuum "secours d'urgence-développement", ainsi que les urgences complexes au niveau d'un pays ou d'une région. Dans le contexte de la prévention, de la préparation et de l'atténuation, le Département des Affaires humanitaires héberge maintenant le **Secrétariat de la Décennie internationale des Nations Unies de la Prévention des Catastrophes naturelles (IDNDR)**.

Les principaux instruments opérationnels du Comité permanent comprennent les groupes spéciaux, les missions d'évaluation

conjointes, le processus d'appels communs mentionné plus haut et le fonds central auto-renouvelable d'urgence.

Le processus d'**Appels communs interorganisations** est essentiellement basé sur le terrain. Il comprend :

- l'alerte rapide et la planification des actions de secours d'urgence,
- la planification stratégique : la situation sur le terrain est analysée avec le gouvernement du pays dans le but de répondre de la façon la plus appropriée aux besoins et d'associer les activités de secours et de relèvement,
- l'évaluation des besoins,
- la formulation des appels.

Les Appels communs interorganisations sont lancés au nom du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et couvrent les principales composantes de l'assistance humanitaire, à savoir l'aide alimentaire, la logistique, la santé, le logement et les apports agricoles essentiels. Ces appels visent à faire face à une situation d'urgence majeure ou complexe dans un ou plusieurs pays et, dans la mesure du possible, ils sont élaborés en très étroite collaboration avec les autorités du ou des pays concernés. Comme les donateurs ne répondront pas à des appels individuels, l'OMS - aux fins de mobilisation des ressources - fait connaître ses besoins en matière de secours sanitaires d'urgence à la communauté des donateurs par le biais de ces appels communs, par la participation aux réunions conjointes des organismes donateurs du système des Nations Unies et aux conférences de presse et par la diffusion de rapports de situation régulièrement mis à jour.

Les **Missions interorganisations d'évaluation commune des besoins** sont chargées de faire en sorte qu'une assistance immédiate puisse être apportée aux zones touchées dans les plus brefs délais. L'OMS assume tout naturellement la responsabilité de la

composante santé de ces missions, en coopération avec les autres organisations et les ONG concernées.

Le **Fonds central auto-renouvelable d'urgence (CERF)** est un mécanisme de trésorerie destiné à permettre une intervention rapide et coordonnée des organisations des Nations Unies dès le début d'une situation d'urgence, avant que des fonds aient été mobilisés grâce à un appel commun. L'OMS a déjà eu plusieurs fois recours à ce fonds. Seuls les chefs des organisations opérationnelles des Nations Unies qui sont membres du Comité permanent interorganisations peuvent emprunter à ce fonds auquel ils doivent ensuite rembourser leur emprunt. L'utilisation des ressources du CERF doit venir en complément des efforts des organisations et entités directement concernées par les opérations de secours. Les organisations opérationnelles ont utilisé le CERF en moyenne une fois toutes les trois semaines.

Les mécanismes de coordination mis en place par le Département des Affaires humanitaires (voir encadrés) devraient encourager les gouvernements des pays sujets à des catastrophes, les organisations du système des Nations Unies, les grandes ONG et les donateurs à s'éloigner d'une stratégie limitée à la gestion de la crise, à une stratégie privilégiant les activités de prévention, d'atténuation et de préparation face aux catastrophes. Divers signes laissent à penser que l'on s'éloigne d'une approche ponctuelle, fragmentaire et à court terme, pour adopter une approche par anticipation, bien coordonnée, de prévention des risques. ■

Instruments opérationnels communs

Les Missions interorganisations d'évaluation commune des besoins se rendent dans les territoires sinistrés dès que possible après la survenue d'une catastrophe. L'OMS est chargée au premier chef de la composante santé de ces missions.

Les Appels communs sont lancés par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et englobent tous les partenaires et composantes de l'assistance humanitaire. L'OMS communique ses besoins aux donateurs dans le cadre de ces appels.

Le Fonds central auto-renouvelable d'urgence est un mécanisme de trésorerie qui permet aux organisations des Nations Unies d'apporter une réponse rapide aux demandes d'assistance d'urgence.

Le mandat de l'OMS en matière d'urgences sanitaires

La Constitution de l'OMS charge expressément l'Organisation, dans le domaine de l'assistance humanitaire lors de situations d'urgence, d'"agir en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international" et de "fournir l'assistance technique appropriée et, dans les cas d'urgence, l'aide nécessaire, à la requête des gouvernements ou sur leur acceptation." L'OMS est également chargée de "fournir ou aider à fournir, à la requête des Nations Unies, des services sanitaires et des secours à des groupements spéciaux tels que les populations des territoires sous tutelle."

L'Organisation a aussi depuis longtemps été désignée comme étant l'organisation chef de file au sein du système des Nations Unies pour les aspects sanitaires des situations d'urgence et qui conseille ses partenaires en matière de coordination sanitaire. Ce rôle de coordination, qui est à distinguer du soutien opérationnel, fait de l'OMS un partenaire essentiel du Département des Affaires humanitaires et des autres organisations s'occupant de secours d'urgence représentées au sein du Comité permanent interorganisations. Ce rôle doit être renforcé et développé.

En ce qui concerne la préparation aux situations d'urgence, l'OMS doit renforcer le potentiel des pays en développant les capacités nationales de préparation aux situations d'urgence et en veillant à ce qu'il y ait une cohérence maximale entre les efforts de secours, de reconstruction et de développement à long terme, ce qui aurait pour effet net de développer l'auto-responsabilité des pays touchés.

Dans le cadre de ses opérations de secours d'urgence et d'action humanitaire, l'OMS a pour objectifs de fournir, au mieux de ses capacités, une assistance initiale dans la phase suivant la catastrophe, qu'elle soit naturelle ou due à l'homme ; de veiller à ce que les efforts de secours sanitaires soient efficaces, appropriés et menés dans la coordination ; et ensuite de soutenir et d'aider à remettre en état les systèmes de soins de santé, en mettant l'accent sur les soins de santé primaires ainsi que sur la nécessité de fournir à des groupes spéciaux les services et les prestations de santé dont ils ont besoin. L'OMS doit veiller à ce que, dans la mesure du possible, les structures de secours sanitaires qui existaient avant soient développées afin de renforcer l'infrastructure sanitaire générale du pays sinistré pour les mois et les années qui suivront. ■

Approbation par l'Assemblée mondiale de la Santé

Dans sa Résolution WHA46.6, adoptée en mai 1993, l'Assemblée mondiale de la Santé a demandé instamment aux Etats Membres de renforcer leur capacité de prévenir les catastrophes et d'en atténuer les effets, et d'accroître le montant des crédits inscrits à leur budget de santé à cette fin. Elle a également demandé que soient encore améliorées les ressources en personnel et les capacités techniques correspondantes au Siège de l'OMS, et que soient renforcés les mécanismes régionaux nécessaires à une intervention sanitaire efficace en cas de situation d'urgence. Les représentants et le personnel de terrain de l'OMS devront recevoir la formation et les instructions nécessaires pour remplir leur mission. Il convient également de renforcer les moyens d'alerte précoce de l'OMS en cas de catastrophe en général et en cas d'épidémie en particulier, en complément des mécanismes d'alerte rapide mis en place par le système des Nations Unies.

4 Les nouvelles orientations du programme d'action humanitaire de l'OMS

Plus encore que dans le passé, l'OMS entend maintenant prendre l'initiative dans les situations d'urgence où ses compétences techniques en matière de santé peuvent être utilement mises à profit. L'accent est désormais mis sur la nécessité de mieux répondre aux urgences complexes. Une partie de la tâche à accomplir à cette fin consistera à recueillir et diffuser de l'information, à remettre et maintenir en état les services de santé et à faire en sorte que les autres partenaires soient informés des capacités et des moyens d'action de l'OMS et y aient recours.

Auparavant, mis à part son programme de Préparation aux Situations d'Urgence, bien connu et établi de longue date, la participation de l'OMS à la gestion des situations d'urgence consistait essentiellement à prendre des mesures ponctuelles face à des urgences particulières dans les domaines jugés de haute priorité pour l'OMS comme au Mozambique, en Namibie, dans les territoires arabes occupés, dans le Golfe et en Somalie. L'ancienne Division des Opérations de Secours d'Urgence de l'OMS n'a jamais été en mesure, pas plus financièrement qu'en termes de personnels, d'assumer toutes les fonctions techniques vitales requises dans le domaine des secours sanitaires d'urgence, et les bureaux régionaux et de pays n'étaient pas non plus équipés pour cette tâche.

La participation de l'OMS à l'action humanitaire est relativement récente, alors que de très nombreuses autres organisations y sont

déjà engagées depuis longtemps. Etant donné que les aspects sanitaires des grandes situations d'urgence étaient traités par de nombreux autres partenaires qui ont rempli le vide pendant la "période d'inaction" de l'OMS dans ce domaine, il faut maintenant que l'OMS réoriente sa stratégie compte tenu de ses fonctions scientifiques et normatives et de son expertise technique.

Il est donc essentiel que les Etats Membres de l'OMS, les organisations du système des Nations Unies, les ONG oeuvrant dans le domaine de la santé ainsi que les pays donateurs soient pleinement informés du rôle plus actif de l'OMS lors de situations d'urgence et qu'ils l'approuvent. Et si l'OMS veut recouvrer sa crédibilité auprès des autres partenaires de l'action humanitaire et veut être acceptée par eux, il n'est pas moins essentiel qu'elle fasse en sorte de pouvoir vraiment s'acquitter des fonctions qu'elle affirme vouloir assumer et qu'elle réponde aux attentes ainsi suscitées.

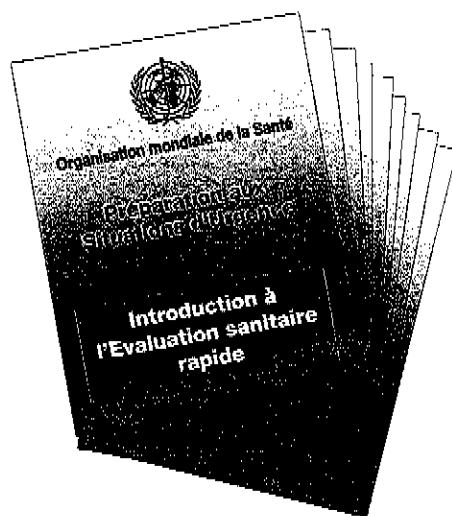
C'est à cette fin que le mandat révisé de la **Division des Opérations de Secours d'Urgence et de l'Action humanitaire (EHA)** a été proposé par un Groupe spécial, expressément chargé en août 1993 de recommander au Directeur général et au Comité de Développement de la Gestion les moyens grâce auxquels l'Organisation pourrait le mieux s'adapter aux exigences des situations d'urgence qui évoluent rapidement. Le Groupe spécial a examiné deux domaines distincts d'activités :

- l'action humanitaire, y compris la coordination opérationnelle et les services de soutien d'urgence,
- la préparation aux situations d'urgence et le développement des capacités nationales.

En ce qui concerne l'action humanitaire, la Division n'a ni l'intention ni la capacité structurelle de s'acquitter de la plupart des activités sur le terrain toute seule ou grâce à ses propres ressources. Elle a plutôt pour mission d'aider à planifier, coordonner et évaluer les opérations de secours, en étroite collaboration avec tous les autres secteurs de l'OMS. Conformément à cette stratégie, la

Division a intensifié son partenariat avec les programmes techniques de l'OMS. Par ailleurs, les bureaux régionaux et les bureaux de pays assument une part croissante des responsabilités dans le domaine.

Dans les situations d'urgence complexes, toutefois, un important rôle de coordination continue à incomber au Siège de l'OMS. Les urgences complexes exigent une intervention de l'ensemble du système des Nations Unies sous la conduite du Secrétaire général et du Département des Affaires humanitaires. Le rôle officiel de l'OMS dans le processus complexe géré par l'intermédiaire du Comité permanent interorganisations ne peut être efficacement assumé que par le Siège, car aucun bureau régional n'est à même de s'acquitter de toutes les responsabilités que comporte la gestion des situations d'urgence. La planification des programmes, la collecte de fonds, la surveillance et l'évaluation des projets, le compte rendu financier et technique et les communications officielles avec les donateurs continuent à faire partie des fonctions du Siège. ■



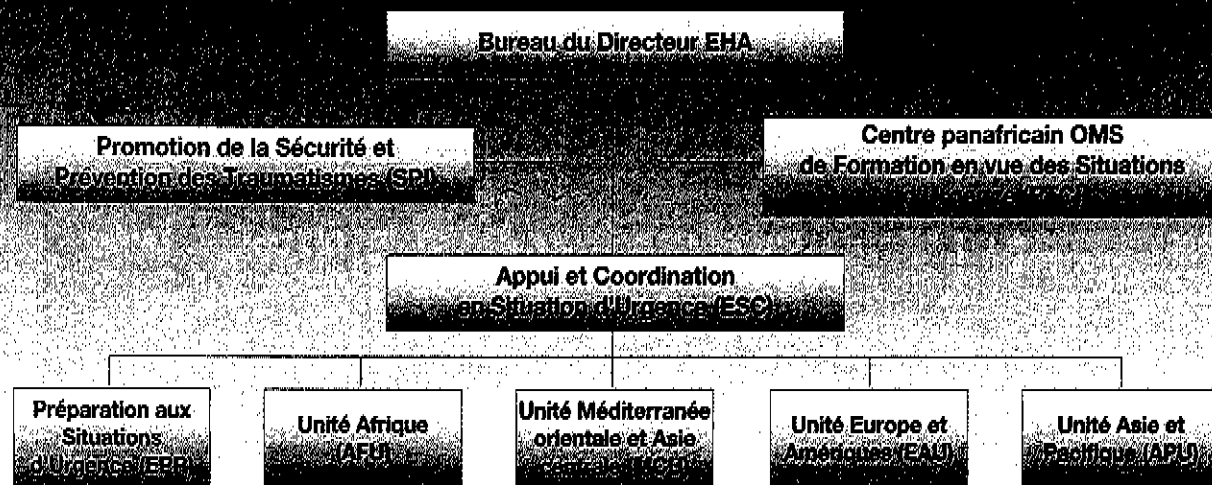
Le rôle et les responsabilités de l'OMS

Dans des circonstances normales, les pays sujets à des situations d'urgence et à des catastrophes majeures devraient être encouragés par l'OMS à affecter des crédits à titre régulier (y compris des crédits de l'OMS) au renforcement de leur capacité de gestion des urgences aux niveaux national et régional. L'OMS, quant à elle, doit veiller à disposer de la capacité gestionnaire et technique nécessaire pour fournir aux Etats Membres l'appui technique qui leur permettra de développer leurs programmes nationaux de secours d'urgence.

Une fois qu'une situation d'urgence a été officiellement déclarée, la nature de la participation de l'OMS dépend entièrement de l'ampleur de cette urgence. Si elle est de faible ampleur, comme dans le cas d'une catastrophe naturelle d'intensité limitée ou d'une épidémie, l'OMS, par l'intermédiaire du bureau régional ou du pays concerné, va aider le pays sinistré à gérer la situation et à évaluer les interventions pour en tirer des "enseignements" qui permettront de renforcer encore le programme national et régional de préparation aux situations d'urgence.

Lors d'urgences majeures ou complexes qui dépassent la capacité d'intervention du pays sinistré, l'OMS doit apporter une assistance pleine et entière pour faire face aux problèmes sanitaires causés par la catastrophe. Dans les situations d'urgence complexes, lorsqu'il ne reste aucune autorité nationale pour gérer les services requis, l'OMS doit - dans le cadre de l'assistance humanitaire coordonnée des Nations Unies - assumer l'entière responsabilité de planifier, coordonner et exécuter toute l'assistance humanitaire nécessaire en rapport avec la santé. ■

Structure de la Division des Opérations de Secours d'Urgence et de l'Action humanitaire (EHA)



La préparation aux situations d'urgence

Définition de la préparation aux situations d'urgence

Préparation aux situations d'urgence : programme d'activités de développement à long terme ayant pour but de renforcer la capacité et les moyens d'un pays de gérer efficacement tous les types de situations d'urgence et de permettre un passage sans heurt des opérations de secours au relèvement puis au développement durable.

La préparation aux situations d'urgence vise à développer les capacités nationales des Etats Membres qui sont sujets à des situations d'urgence et à des catastrophes de toutes sortes. S'inscrivant dans l'action de développement, elle devrait suivre les procédures normales de l'OMS. En fait, la préparation nationale aux situations d'urgence est un élément essentiel de l'action de l'OMS au niveau des pays et au niveau régional et comprend cinq composantes, toutes visant à renforcer la capacité et les moyens des pays par :

- l'élaboration d'une législation et d'une politique nationales en matière de gestion des situations d'urgence (y compris la prévention, l'atténuation et la préparation, ainsi que les secours, le relèvement et la reconstruction),
- l'élaboration de plans et de procédures pour la gestion des situations d'urgence et la coordination des activités aux niveaux national et régional,
- le développement des ressources institutionnelles et humaines en matière de gestion des situations d'urgence,

- la mise en place de programmes de sensibilisation, d'éducation du public et de participation de la communauté à la gestion des situations d'urgence,
- la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations ayant trait aux situations d'urgence et aux catastrophes.

Dans ce contexte, **le rôle du représentant de l'OMS** est le suivant :

- promouvoir la mise en place d'un programme national de préparation aux situations d'urgence et encourager le secteur de la santé à y jouer son plein rôle,
- encourager l'intégration du programme dans les plans de développement social et économique à long terme du pays,
- promouvoir le développement de l'expertise et des outils techniques nécessaires,
- conseiller les autorités nationales et aider à affecter au programme des crédits inscrits au budget régulier de l'OMS pour le pays,
- tenir le bureau régional informé et bien le conseiller sur l'orientation et les réalisations du programme de pays,
- informer le pays des tendances internationales et des possibilités de coopération interpays,
- participer activement aux travaux des équipes des Nations Unies pour la gestion des situations d'urgence au plan national.

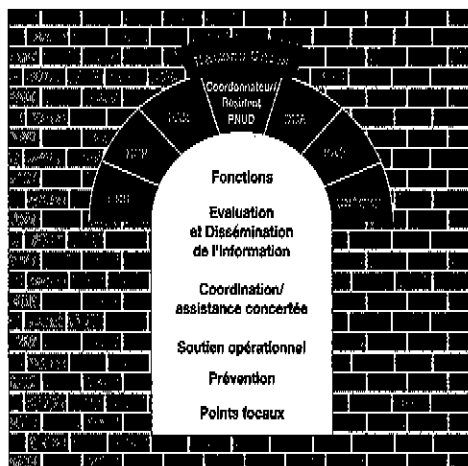
Le bureau régional aura l'entière responsabilité de la gestion des programmes de préparation au niveau des pays et au niveau inter-pays, programmes qui sont essentiels pour le succès de toute action mondiale de secours d'urgence et d'aide humanitaire. Il aura pour rôle :

- de diriger les bureaux OMS des pays dans l'exécution des tâches décrites ci-dessus, de surveiller la manière dont ils s'en acquittent et de leur fournir un appui technique,
- de planifier des activités et d'organiser des projets interpays à l'appui des programmes de pays,
- d'élaborer de nouvelles propositions de projets à financer grâce à la collecte de fonds (par l'intermédiaire du Siège), en surveiller l'exécution et les évaluer.

Le rôle du **Siège** devra se limiter aux activités mondiales telles que les activités interorganisations des Nations Unies, la Décennie internationale des Nations Unies de la Prévention des Catastrophes naturelles, le groupe d'experts et l'appui aux initiatives régionales, grâce aux moyens suivants :

- le recueil de fonds pour le financement de projets soumis par les régions,
- l'élaboration d'une orientation stratégique et de principes directeurs pour les activités de l'OMS relatives à la préparation aux situations d'urgence, en organisant à cette fin des réunions interrégionales régulières et en établissant un réseau de centres collaborateurs OMS,
- la collaboration avec d'autres organisations au niveau international pour la mise au point et la diffusion d'informations, de publications et de matériels sur la gestion des situations d'urgence, en pleine et entière coopération avec les bureaux régionaux et le réseau de centres collaborateurs OMS. ■

Equipe des Nations Unies pour la gestion des catastrophes au niveau du pays



Pour la préparation aux situations d'urgence et la prévention des catastrophes

La Résolution EB95.R17, adoptée par le Conseil exécutif de l'OMS en janvier 1995, "prie le Directeur général, dans la limite des ressources disponibles :

1. de continuer à appuyer les efforts des Etats Membres pour renforcer leurs capacités dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence afin de protéger leurs acquis en matière de développement et de réduire la vulnérabilité des communautés exposées,
2. de trouver des ressources extrabudgétaires qui compléteront à cette fin les crédits du budget ordinaire,
3. d'encourager et d'appuyer la mise au point de programmes régionaux et nationaux de préparation aux situations d'urgence,
4. de continuer à encourager l'élaboration d'une approche globale, intégrée et institutionnalisée de la prévention des catastrophes et d'y participer activement, avec les partenaires appropriés du système des Nations Unies, en vue d'apporter un soutien d'ensemble aux programmes de pays et aux activités techniques connexes,
5. de veiller à ce que les programmes techniques appropriés de l'OMS participent de façon coordonnée aux activités de prévention des catastrophes et de préparation aux situations d'urgence,
6. de renforcer encore les moyens techniques et l'infrastructure des centres régionaux et interrégionaux de préparation aux situations d'urgence"

Les interventions d'urgence

Définition de l'intervention d'urgence

Intervention d'urgence : fourniture d'un appui aux pays ayant à faire face à une situation d'urgence majeure, une catastrophe ou une urgence complexe. De par sa nature même, cette intervention exige que des modalités spéciales, adaptées à chaque cas, soient mises au point pour garantir l'efficacité des opérations de programmation, de planification, de collecte de fonds et d'exécution.

Dans le domaine de l'intervention d'urgence, le rôle du **représentant de l'OMS** est à la fois primordial et capital. Il doit participer à la planification des programmes d'intervention d'urgence et surveiller l'efficacité des activités d'intervention d'urgence du pays concerné. Lorsque des missions interorganisations sont envoyées sur le terrain, il fait partie intégrante de l'équipe OMS. Lorsqu'il faut lancer des appels de fonds, son bureau est chargé de préparer la proposition initiale. Au cours de la phase d'urgence, le représentant de l'OMS doit être en liaison directe et simultanée avec le bureau régional et le Siège de l'OMS. Il peut aussi proposer le redéploiement du personnel disponible ainsi que la reprogrammation des ressources de l'OMS dans le pays selon les besoins, demander un soutien particulier au bureau régional ou au Siège et, dans certaines circonstances, il peut, de sa propre initiative, retenir les services d'un expert en gestion de crise.

Avant comme après la catastrophe, le représentant de l'OMS doit prendre une part active aux travaux de l'équipe des Nations Unies pour la gestion des catastrophes et assumer la conduite de toutes les activités en rapport avec la santé entreprises par les organisations des Nations Unies. Des "procédures spéciales" destinées à aider le représentant de l'OMS à s'acquitter de cette tâche sont à l'étude. Ces procédures seront conformes à celles qui existent pour d'autres représentants résidents des organisations à vocation humanitaire.

Une fois la situation d'urgence officiellement déclarée, le **bureau régional** est chargé de lancer les activités d'appui technique au niveau du pays et au niveau interpays. Cette tâche comprend notamment la participation aux missions d'évaluation des besoins, la fourniture d'un soutien technique, l'élaboration de plans d'action, la mise en oeuvre de projets et d'activités de secours convenus par l'intermédiaire des bureaux régionaux s'il y a lieu, et le compte-rendu périodique au Directeur général.

Le Siège, par l'intermédiaire de la Division des Opérations de Secours d'Urgence et de l'Action humanitaire (EHA) a la responsabilité des activités de coordination interorganisations, ce qui

Faire face aux urgences majeures

l'amène à collaborer avec le Département des Affaires humanitaires à la planification et à l'exécution des missions d'évaluation, à diriger la composante santé de ces missions, à procéder à la mise au point finale des composantes OMS des appels communs et à participer à des réunions de donateurs, à approuver les plans d'action, à assurer la surveillance et l'évaluation des activités entreprises par le bureau régional et les bureaux de pays de l'OMS et à rendre compte à ce sujet au Département des Affaires humanitaires ainsi qu'à la communauté des donateurs.

A la demande du bureau régional ou du bureau OMS du pays concerné, la division, au Siège de l'OMS, s'adresse à d'autres divisions du Siège ou aux centres collaborateurs de l'OMS pour obtenir un soutien technique pour les activités régionales. Si nécessaire, la division peut inviter des membres du personnel régional à participer aux réunions de donateurs et à des missions d'évaluation, et assumer la responsabilité de l'apport technique à fournir.

Les activités entreprises aux divers niveaux de l'OMS doivent se compléter les unes les autres et répondre aux exigences opérationnelles de l'assistance humanitaire du système des Nations Unies, comme prescrit par le Département des Affaires humanitaires. En créant un esprit d'équipe basé sur un partenariat plein et entier, l'OMS renforcera sa crédibilité et assurera un soutien maximum aux Etats Membres concernés. Mais le rôle plus vigoureux que l'OMS a entrepris d'assumer dans les activités de secours d'urgence de la communauté internationale exigera que des modifications soient apportées aux méthodes générales de fonctionnement dans les bureaux régionaux et les bureaux OMS de pays pour garantir une réaction prompte et efficace de la part de l'OMS dans toute situation d'urgence. ■

Les outils opérationnels de l'OMS pour l'action humanitaire

1. Un **Groupe spécial pour les situations d'urgence** a été établi par le Directeur général et expressément chargé de s'occuper des questions de politique générale qui se posent dans le contexte de la gestion des urgences complexes. Il se réunira tous les mois pour revoir les activités de la division qui sont en cours et prévues, ainsi que les questions de politique intérieure et les questions administratives que pose la participation de l'OMS à des programmes d'intervention en cas d'urgences complexes, ainsi que son appartenance au Comité permanent interorganisations. Le Groupe spécial se réunira également à la demande du Directeur général ou de l'un de ses membres permanents pour discuter d'un problème déterminé à étudier de toute urgence.

2. Un autre **Groupe spécial interrégional** pour les situations d'urgence et l'action humanitaire a été établi par le Conseil de la Politique mondiale. Ses termes de référence sont les suivants :

- faire des suggestions pour la révision du Manuel de l'OMS dans le but de faciliter les procédures administratives liées aux interventions d'urgence,
- transformer les expériences et les leçons tirées des programmes d'action humanitaire des différentes régions de l'OMS en guides opérationnels afin d'améliorer les implications futures de l'Organisation dans ce domaine.

3. Les **Équipes d'Urgence sanitaire** seront chargées de procéder à des évaluations rapides de l'état de santé des populations sinis-

trées et de leurs besoins dès la survenue d'une situation d'urgence et conseilleront la communauté internationale sur les mesures à prendre face à la crise donnée. Ces équipes comprendront en général un épidémiologiste, un fonctionnaire de santé publique, un expert de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement et un logisticien, mais leur composition dépendra de la nature de la crise et du fait que des experts sont ou non disponibles sur place. Ces équipes seront dirigées par un membre du personnel de l'OMS (un responsable des interventions d'urgence si possible). Elles pourront faire appel aux points focaux désignés dans les régions, mais aussi dans chaque division et programme technique de l'OMS, selon les besoins.

Dans un souci d'uniformité et de crédibilité technique, l'OMS met actuellement au point des **protocoles d'évaluation rapide** (p 13); les membres des équipes seront formés à leur utilisation. Les **rapports de situation** (SITREPS) qui devront être soumis consistent en un rapport sommaire établi dans les 24 heures, suivi par une évaluation en profondeur menée au cours de la première semaine. La même équipe devrait être envoyée sur place à des fins d'**évaluation** aux diverses phases de l'opération.

4. Les **Coordonnateurs de l'Action sanitaire d'Urgence** sont des fonctionnaires supérieurs de l'OMS ainsi que des cadres d'autres institutions (facultés de médecine, écoles de santé publique ou ONG à caractère médical) qui peuvent être détachés auprès de l'OMS pour l'aider à gérer et à coordonner les interventions sanitaires à mener face à des urgences majeures imprévues. Ils doivent être prêts en permanence à assumer la coordination des activités du secteur sanitaire exigées par les situations d'urgence complexes.

5. Pour garantir une intervention soutenue dans certaines situations d'urgence, il est souvent nécessaire d'avoir des **Logisticiens et Administrateurs des Situations d'urgences** - appartenant soit à la catégorie professionnelle, soit à la catégorie des services généraux - qui connaissent bien les procédures de l'OMS en ce qui concerne le financement, les fournitures et le personnel, et ces

fonctionnaires, qui sont déjà au service de l'OMS, recevront une formation supplémentaire à la gestion des urgences.

6. Un **Fonds de Réserve pour les Secours d'Urgence** est maintenu au Siège, mais, en outre, chaque région de l'OMS pourra établir un fonds de réserve pour faire face à des besoins soudains et imprévus.

7. Le **Fonds central auto-renouvelable d'urgence (CERF)**, administré par le Département des Affaires humanitaires, est accessible par l'intermédiaire du Directeur général.

8. La constitution et le maintien de **Stocks de secours** sont indispensables pour permettre à l'Organisation de répondre rapidement aux besoins créés par une urgence soudaine. Un accord a été conclu avec le Gouvernement italien et le Département des Affaires humanitaires pour utiliser à cette fin des entrepôts situés à Pise. Il faudra aussi employer un pharmacien/logisticien et procéder à l'achat de fournitures médicales non périssables et de matériel administratif qui seront entreposés à Pise.

9. **Procédures opérationnelles de l'OMS révisées pour le terrain** : la révision de ces procédures est en cours car il convient de les aligner avec celles des autres organisations oeuvrant dans le même domaine.

10. Dans les régions, il faudra au moins un **Responsable de la préparation aux situations d'urgence et de l'action humanitaire**, à plein temps, qui servira de point focal pour les activités au niveau régional, assurant la coordination entre les Etats Membres, entre les régions et le Siège et entre les autres organisations régionales et les grandes ONG. Les divisions et les programmes techniques de l'OMS ont déjà nommé leurs propres points focaux. De plus, il importe que les représentants de pays aient conscience de leur rôle en tant que point focal dans le cas d'une urgence de quelque sorte qu'elle soit. ■

Sécurité du personnel

Dans la plupart des situations d'urgence, le personnel de l'OMS travaillant sur le terrain se trouve exposé à un risque physique accru. Le coordonnateur des mesures de sécurité de l'ONU à New York assume la responsabilité générale de la sécurité du personnel dans l'ensemble du système des Nations Unies, basant son action sur le plan de sécurité décrit dans le "Security Handbook" des Nations Unies. Le plan de sécurité comporte des dispositions à prendre, si nécessaire, pour mettre en sécurité les membres du personnel et les membres de leur famille. Comme les autres organisations du système des Nations Unies, l'OMS a son propre coordonnateur des mesures de sécurité (le Directeur du Personnel) qui s'occupe de toutes les questions ayant trait à la sécurité du personnel, en étroite liaison avec le coordonnateur des mesures de sécurité de l'ONU. Dans la plupart des lieux d'affectation, un fonctionnaire de rang supérieur est désigné par le coordonnateur des mesures de sécurité de l'ONU comme responsable, à tout moment, de la sécurité et de la protection des membres du personnel et de leur famille. En général, il s'agit du représentant résident du PNUD. Dans certains lieux d'affectation, des mesures de sécurité adaptées au domicile - comme l'installation de barreaux aux fenêtres ou les services d'agents de sécurité - sont autorisées par le coordonnateur des mesures de sécurité de l'ONU, s'appuyant sur les recommandations du responsable désigné. Un système d'information devra être organisé pour que tous les membres du personnel soient conscients des précautions particulières à prendre. Les questions de sécurité sont réexaminées et discutées lors de réunions interorganisations convoquées régulièrement par le coordonnateur des mesures de sécurité de l'ONU.

Les ressources financières

Pour assurer le long terme de l'appui technique apporté aux efforts déployés au niveau des pays et au niveau interpays afin d'établir des programmes nationaux de préparation aux situations d'urgence, des fonds devront être imputés au budget régulier OMS du pays et à des fonds régionaux et interpays. Certaines régions ont déjà réussi à le faire et il s'ensuit qu'un nombre plus grand de pays peuvent prendre en charge leurs propres situations d'urgence. Par ailleurs, ces pays ont également réussi à attirer davantage de crédits de sources extrabudgétaires.

Chaque région de l'OMS devrait avoir un fonds de réserve pour pouvoir intervenir dès qu'une situation d'urgence majeure est déclarée. Ce fonds relativement modeste pourrait garantir une action immédiate et aussi donner une plus grande crédibilité à l'Organisation. En cas d'urgence majeure ou complexe, le fonds de réserve régional peut être aussi complété par des ressources du fonds d'urgence du Siège ainsi que du Fonds central auto-renouvelable d'urgence, le CERF, administré par le Département des Affaires humanitaires.

Des appels communs interorganisations, on l'a vu, sont lancés par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et sont devenus le mécanisme central de mobilisation des ressources du système des Nations Unies dans son ensemble. Les donateurs répondent de moins en moins aux appels d'organisations agissant individuellement en attendant la préparation d'un appel commun. Il est donc essentiel que l'OMS participe activement et efficacement à cette élaboration.

On reconnaît, dans l'ensemble du système des Nations Unies, qu'un grave déficit de ressources financières fait de plus en plus obstacle aux capacités d'interventions humanitaires des Nations Unies et que le financement global assuré par les donateurs est souvent faible. Il faudra donc concevoir des mécanismes spéciaux de collecte de fonds pour faire face aux urgences où qu'elles surviennent. L'OMS doit montrer aux donateurs, en leur soumettant des arguments techniques solides, les raisons pour lesquelles ils doivent soutenir des activités déterminées et leur montrer que si ces activités étaient financées, l'OMS pourrait les exécuter rapidement et efficacement. Il est donc d'autant plus capital que les représentants de l'OMS dans les pays soient prêts à entreprendre des activités de collecte de fonds sur le terrain dans l'éventualité d'une situation d'urgence. ■

Résolution du Conseil exécutif

Le Conseil exécutif de l'OMS, réuni en janvier 1995, a approuvé la résolution EB95.R17 dans laquelle il demande instamment aux Etats Membres d'inscrire la prévention des catastrophes et la préparation aux situations d'urgence dans leurs plans nationaux de développement et de prévoir des ressources à cet effet dans leur budget national. Il a lancé un appel à la communauté des donateurs pour que celle-ci accorde un rang de priorité plus élevé aux aspects sanitaires des programmes d'aide humanitaire. Il a également prié le Directeur général de soutenir les efforts des Etats Membres dans ce domaine et de trouver des ressources extrabudgétaires pour protéger leurs acquis en matière de développement et réduire la vulnérabilité des communautés exposées. En ce qui concerne l'organisation des secours et l'aide humanitaire, le Conseil a invité l'OMS à améliorer sa coordination interne et sa capacité d'intervention et à renforcer les moyens dont disposent les bureaux de l'OMS sur le terrain, notamment dans les pays sujets à des catastrophes, pour pouvoir intervenir dès les premiers signes d'alerte.

Conclusions et recommandations

Responsabilités directes du Directeur général

Dans sa lettre du 26 août 1994 à tous les directeurs régionaux, le Directeur général écrivait : "On observe une tendance généralisée à la centralisation de la gestion des crises majeures, liée à la nécessité de faire un usage optimal des ressources limitées et de réduire les doubles emplois... Il apparaît aussi généralement nécessaire de s'employer plus systématiquement à mettre au point des programmes d'intervention d'urgence dans diverses parties du monde, à mobiliser des ressources et à établir des relations efficaces avec les partenaires coopérant à l'action d'urgence et avec les médias. Compte tenu de ce qui précède, j'ai décidé d'assumer une responsabilité beaucoup plus directe dans la gestion des urgences complexes en utilisant à cette fin la structure actuellement mise en place dans le cadre de la Division des Opérations de Secours d'Urgence et de l'Action humanitaire (EHA)."

Etant donné la décision du Directeur général d'assumer une plus grande responsabilité dans la gestion des situations d'urgence, les deux conditions essentielles à remplir sont, premièrement, que l'OMS réponde plus rapidement et efficacement que dans le passé aux besoins des personnes victimes de situations d'urgence complexes et, deuxièmement, qu'elle se tienne informée de tous les faits nouveaux à mesure qu'ils se produisent, de sorte qu'une intervention mondiale puisse être menée rapidement et efficacement pour répondre à des besoins sanitaires d'urgence souvent en rapide évolution. Seule une telle approche permettra à l'OMS de maintenir des contacts productifs avec la communauté des donateurs et aussi de répondre rapidement au flot croissant de demandes d'informations émanant des États Membres et des médias.

Les urgences complexes majeures - dont la crise récente au Rwanda offre un exemple - dépassent clairement la capacité du Siège, comme celle des bureaux régionaux, de s'en "occuper" tous seuls. Ce n'est qu'en combinant les énergies, les connaissances et les ressources de l'ensemble de l'Organisation dans le cadre d'une approche d'équipe unifiée qu'il sera possible de ne pas se laisser dépasser par le volume croissant des demandes. Le Directeur général lui-même entend tirer le parti maximum, par l'intermédiaire du directeur régional concerné, de la force opérationnelle de la structure régionale de l'OMS.

Alors qu'une urgence complexe liée à un conflit constitue un cas spécial appelant la prise de dispositions particulières, les autres situations d'urgence liées à des catastrophes naturelles, ou de nature manifestement sectorielle, continueront d'être gérées directement et complètement par les bureaux régionaux, avec l'appui plein et entier du Siège.

En résumé, la nouvelle approche de l'OMS appliquée à la gestion des situations d'urgence repose sur trois notions :

- la position de l'Organisation en tant que "facilitateur" de l'action sanitaire dans ce domaine, puisqu'elle peut puiser dans

les ressources que constitue la vaste réserve d'experts de santé qui sont à sa disposition (plus de 100 programmes techniques), les six bureaux régionaux, plus de 100 représentants de pays et plus de 1200 centres collaborateurs,

- le rôle complémentaire qu'elle joue, en raison de son autorité et de ses connaissances spécialisées en matière de santé, dans le cadre de la coordination des efforts de gestion des situations d'urgence et dans la coopération avec la communauté des ONG,
- l'accent qu'elle met sur la nécessité de lier la politique de gestion des situations d'urgence au développement, pour aider les pays sinistrés à parvenir à des améliorations à long terme de l'état de la santé publique - condition préalable au développement durable.

Enfin, la "culture du secours d'urgence et de l'action humanitaire" que l'OMS cherche à instaurer devrait inspirer l'ensemble de l'Organisation et finir par imprégner aussi les ministères de la santé, les gouvernements des Etats Membres et - à long terme - le grand public. ■

L'opinion du Conseil de la Politique mondiale

Le Conseil de la Politique mondiale de l'OMS a expliqué très clairement la situation : lorsqu'une catastrophe frappe, l'OMS doit intervenir, doit le faire visiblement et doit le faire rapidement. L'assistance d'urgence de l'OMS doit couvrir tous les aspects du fonctionnement des systèmes de soins de santé. L'OMS participera à des missions d'évaluation de l'ONU, mais n'attendra pas le résultat de celles-ci pour agir. Le Conseil a également souligné que l'ampleur et la complexité d'une situation d'urgence doivent être analysées par le directeur régional en consultation avec le Directeur général afin qu'ils puissent déterminer l'importance de l'intervention à mettre en oeuvre. Et tous les programmes de l'OMS dans les pays doivent inclure une composante de préparation aux situations d'urgence.