
10

La coordination des activités de lutte antimines et le renforcement des capacités

Résumé

A l'échelon national, la responsabilité ultime en matière de lutte antimines incombe au gouvernement. En général, une instance nationale, la plupart du temps interministérielle, est chargée de la supervision générale, tandis que la coordination des activités au plan quotidien est confiée à un centre de lutte antimines.

Le renforcement des capacités dans tous les domaines de la lutte antimines est une condition essentielle pour assurer un succès durable. Divers gouvernements et organisations sont impliqués dans cette activité, notamment le PNUD, le Programme d'action contre les mines de l'Université de Cranfield et le CIDHG.

Introduction

Le présent chapitre traite des mécanismes mis en place pour assurer la coordination des activités de lutte antimines. Il explique tout d'abord pourquoi la coordination est nécessaire, puis définit les deux mécanismes de coordination créés à l'échelon national, à savoir l'autorité nationale de lutte antimines et les CLAM (centres de lutte antimines), puis il en décrit les fonctions. Enfin, il replace le thème de la coordination dans le cadre général de la lutte antimines.

Le renforcement des capacités locales par les programmes de lutte antimines est une condition essentielle du succès durable de l'action contre les mines. Le renforcement des capacités ne fait pas partie des cinq composantes de la lutte antimines, mais les IMAS (Normes internationales de lutte antimines) citent dans leur définition de la lutte antimines un certain nombre d'activités de formation, notamment la mise en valeur des qualités humaines et la formation à la gestion.¹ De la même façon, ce chapitre débat de l'opportunité de renforcer les capacités, ainsi que des rôles et responsabilités en la matière d'un certain nombre d'organisations actives dans la lutte antimines.

L'importance de la coordination

Une action antimines efficace et contrôlée ne peut s'inscrire que dans un cadre national coordonné, validé par une législation adaptée. Selon les IMAS, *“la responsabilité fondamentale de la lutte contre les mines est du ressort du gouvernement de l'Etat affecté par les mines. Cette responsabilité est normalement confiée à une autorité nationale de lutte contre les mines qui est chargée de réglementer, gérer et coordonner un programme national de lutte contre les mines”*.²

Définitions

Les deux mécanismes de coordination à l'échelon national sont définis dans les IMAS. L'autorité nationale de lutte antimines désigne *“le ou les services de l'Etat, les organisations ou les institutions de chaque pays touché par des mines chargés de réglementer, gérer et coordonner la lutte contre les mines”*.³ Dans certains cas et à certains moments, il peut s'avérer nécessaire et approprié que l'ONU ou un autre organe international reconnu assume une partie ou la totalité des responsabilités et s'acquitte d'une partie ou de la totalité des fonctions d'une autorité nationale de lutte antimines.⁴ Ce fut par exemple le cas à la suite d'un certain nombre de missions de l'ONU pour le maintien de la paix, notamment au Kosovo durant la phase d'urgence et de transition de lutte antimines qui suivit les accords de paix entre l'OTAN et la République fédérale de Yougoslavie en juin 1999.

Le CLAM est une organisation qui dispense des cours d'éducation au danger des mines, mène des opérations de reconnaissance dans les zones minées, recueille et centralise des données sur les mines, coordonne les activités de lutte antimines locales avec celles des agences extérieures, des ONG chargées de la lutte antimines et des démineurs locaux.⁵ Dans le cadre des programmes nationaux de lutte antimines, ces centres servent généralement de centres opérationnels aux autorités nationales de lutte antimines.⁶

La coordination des activités de lutte antimines au plan national

Normalement, les CLAM nationaux devraient assurer la coordination de la lutte antimines quelle que soit la situation. Ils sont responsables de l'élaboration des normes nationales pertinentes et de l'accréditation des intervenants sur le terrain. Le cas échéant, ils peuvent jouer un rôle plus ou moins direct dans la prestation de services et doivent généralement prendre en charge l'élaboration du plan national de lutte antimines, définir les priorités nationales et mener à bien les interventions. Ils doivent aussi s'assurer que les messages d'éducation au danger des mines transmis par les responsables locaux sont cohérents, mener des enquêtes nationales sur les incidences socio-économiques, contribuant ainsi à mieux répartir les ressources disponibles. Ils permettent de concilier les impératifs du déminage avec les priorités de la reconstruction nationale, rédigent les instructions permanentes et contrôlent l'action de tous les intervenants à l'aide d'un système de gestion de la qualité.⁷

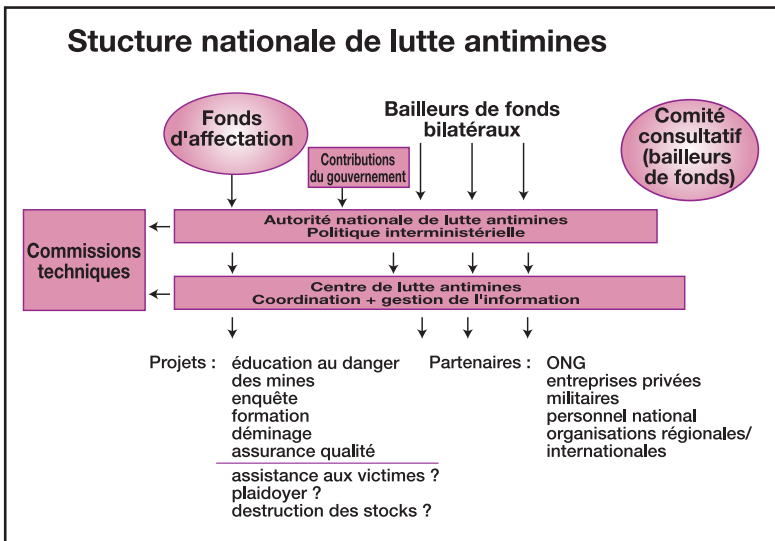
Généralement les centres de lutte antimines sont créés soit par décision ou décret gouvernemental, soit par l'ONU. Il est parfois arrivé que la législation

nationale en matière de lutte antimines officialise le rôle, la responsabilité et la structure des CLAM un certain temps après leur création. Dans certains pays, le terme de "coordination" a été ajouté au nom du centre, afin de mieux faire comprendre sa fonction.⁸ Ainsi au Kosovo, l'instance des Nations Unies chargée de la coordination a pris le nom de Mine Action Coordination Centre (Centre de lutte et de coordination antimines).

Dans certains cas, les CLAM assurent la coordination du travail d'un grand nombre d'intervenants et gèrent des sommes relativement importantes tandis que dans d'autres situations, ils ont peu de moyens. Il arrive aussi, comme en Angola et au Cambodge, que les CLAM contrôlent leurs propres équipes de déminage. Cette méthode s'est néanmoins avérée moins efficace, car les CLAM trop préoccupés par le travail de leurs propres équipes, ne parvenaient pas à assumer la coordination au plan national. D'autre part, la situation a donné lieu à un conflit d'intérêt, car le CLAM en tant qu'autorité administrative était à la fois juge et partie.⁹

La structure d'un centre national de lutte antimines est illustrée dans le tableau 1.¹⁰ Un certain nombre d'autres organismes, notamment les bailleurs de fonds, pourraient jouer un rôle dans le cadre du programme national de lutte antimines, indépendamment de l'autorité nationale et du CLAM. Des groupes de travail ou des comités techniques peuvent également être créés, soit par l'autorité soit par le centre, qui leur confient certaines responsabilités.

Tableau 1. Organigramme d'une structure nationale de lutte antimines



Les parties prenantes de la coordination nationale

En apportant son aide en matière de lutte antimines, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) contribue principalement à appuyer le renforcement des capacités nationales et locales, notamment par la

création de centres de lutte antimines. Certaines organisations régionales, dont l'Organisation des Etats d'Amérique, ont adopté une politique régionale en matière de déminage humanitaire et de coordination des activités de lutte antimines sur le continent américain. D'autre part, plusieurs Etats, dont les Etats-Unis, ont contribué à la création de centres de lutte antimines.

La coordination des activités de la lutte antimines au plan international

Le Service de l'action antimines des Nations Unies (UNMAS) a été créé en octobre 1997 pour regrouper les activités de l'ONU liées à l'action antimines. Au niveau mondial, il est chargé de coordonner tous les aspects de l'action antimines au sein du système des Nations Unies afin de garantir une réponse efficace et préventive au problème de la pollution par les mines.



Sur le terrain, il est chargé d'apporter une assistance antimines dans les situations d'urgence humanitaire ou dans le cadre des opérations de maintien de la paix. L'UNMAS est aussi chargé d'assurer et de favoriser la gestion efficace des programmes de lutte antimines. L'UNMAS est le service du Secrétariat de l'ONU responsable de l'élaboration et de l'actualisation des normes internationales de lutte contre les mines (IMAS).¹¹ Au sein du système onusien, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) est le point central pour l'éducation au danger des mines dans le cadre des directives qui définissent les responsabilités de l'UNMAS. Les rôles et les responsabilités des organisations des Nations Unies sont décrits dans l'encadré 1 présenté ci-dessous.

L'UNMAS veillera à ce que la question des mines soit traitée de façon satisfaisante dans le cadre des mécanismes de coordination existants, à savoir le Groupe de coordination de l'assistance humanitaire, le Comité permanent inter-organisations et le Comité exécutif pour les affaires humanitaires au Siège, et sur le terrain, la réunion du Coordonnateur résident humanitaire des Nations Unies ou/et du Coordonnateur des secours d'urgence avec les équipes de pays des Nations Unies. L'UNMAS veillera en outre à ce que tous les partenaires extérieurs au système et ayant les mêmes idéaux, notamment les ONG, le CIDHG, le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) et autres organes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, puissent jouer sans réserve leur rôle.¹³

Un Groupe inter-institutions de coordination de l'action antimines est chargé de la coordination générale inter-institutions des initiatives et des activités antimines entreprises au sein du système. Il a pour membres, entre autres, des représentants du Département des affaires de désarmement (DAD), du Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA), du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), de l'UNICEF, du PNUD, de l'UNOPS, du Programme alimentaire mondial (PAM), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Un Comité directeur de l'action antimines est chargé de la coordination des initiatives antimines avec celles des partenaires extérieurs au système des Nations Unies. Il est notamment composé,

outre des membres du groupe inter-institutions de coordination de l'action antimines, de représentants du CIDHG, du CICR et de plusieurs ONG, y compris l'ICBL.¹⁴

Encadré 1. Rôles et responsabilités des partenaires des Nations Unies

Service d'action antimines des Nations Unies (UNMAS)

Le Service d'action antimines du Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies est chargé de coordonner toutes les activités entreprises dans le système des Nations Unies relativement aux mines. A ce titre, il veille à ce que le système des Nations Unies réagisse au problème de la pollution par les mines d'une manière efficace, dynamique et coordonnée. En consultation avec d'autres partenaires, le Service définira les priorités pour les missions d'évaluation, facilitera l'instauration d'un dialogue cohérent et constructif avec les bailleurs de fonds et la communauté internationale sur le problème des mines et coordonnera la mobilisation des ressources. En outre, il est responsable : a) de la mise au point, de l'application et de la promotion de normes techniques et de normes de sécurité (une responsabilité qui sera déléguée au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pour ce qui est de la sensibilisation aux dangers des mines et à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour ce qui se rapporte au volet santé publique de l'assistance aux victimes); b) de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des informations relatives aux mines, y compris les données techniques ; c) des initiatives de plaidoyer en faveur d'une interdiction mondiale des mines terrestres antipersonnel ; et d) de la gestion du Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage.

Département des affaires de désarmement

Le Département des affaires de désarmement du Secrétariat de l'ONU, en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies, notamment le Service d'action antimines, assiste le Secrétaire général dans le rôle qui lui est assigné par la Convention d'Ottawa. Les responsabilités particulières de ce Département découlent des dispositions de deux articles : l'article 7 intitulé "Mesures de transparence" et l'article 8 intitulé "Aide et éclaircissements au sujet des dispositions".

Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA)

Le Bureau de coordination des affaires humanitaires du Secrétariat de l'ONU est chargé de communiquer au Service d'action antimines et aux autres partenaires toutes informations utiles sur les incidences humanitaires des mines terrestres. Il veillera à ce qu'il soit tenu compte des besoins humanitaires puisqu'il est un élément qui fait partie intégrante de l'ensemble des efforts humanitaires. Il mobilisera l'opinion publique en faveur de l'interdiction mondiale des mines terrestres antipersonnel et de l'assistance aux victimes. En outre, il travaillera en étroite collaboration avec le Service d'action antimines en vue de mobiliser des ressources, en sa qualité d'Administrateur du Fonds autorenouvelable de secours d'urgence et de coordonnateur de la procédure d'appel global.

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) fera en sorte que

les besoins des réfugiés et d'autres groupes dont il s'occupe soient satisfaits. En particulier, il travaillera avec l'UNICEF en vue d'élaborer des programmes de sensibilisation aux dangers des mines dans les camps de réfugiés et avec le Programme alimentaire mondial (PAM) pour assurer la sécurité de l'acheminement des vivres.

Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)

Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), travaillant en collaboration avec le Service d'action antimines, coordonne les mesures éducatives sur les précautions à prendre contre les mines. À ce titre, il donnera les indications nécessaires à tous les programmes de sensibilisation aux dangers des mines, en étroite liaison avec les autres organes compétents, tels que le Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA), le PAM, le HCR, l'OMS et le PNUD. En collaboration avec l'OMS, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et, le cas échéant, avec d'autres partenaires, l'UNICEF s'occupera de la réadaptation complète des victimes, ce qui implique des conseils psychosociaux, la rééducation post-traumatique (y compris la fourniture de prothèses et d'appareils orthopédiques) et l'enseignement pour handicapés. De plus, l'UNICEF continuera à promouvoir activement l'interdiction totale des mines terrestres antipersonnel et la ratification de la Convention d'Ottawa.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Dans le système des Nations Unies, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) s'emploiera à atténuer les conséquences socioéconomiques de la pollution par les mines et à appuyer le renforcement des capacités locales et nationales pour éliminer ce qui constitue un obstacle à la reprise des activités normales de l'économie, à la reconstruction et au développement. S'il y a lieu, le PNUD sera le principal responsable de l'élaboration de programmes intégrés, nationaux et locaux, à long terme d'action antimines, lorsque le problème n'est pas seulement un problème d'urgence humanitaire. Il travaillera en étroite collaboration avec le Service d'action antimines et partagera avec lui toutes les informations utiles.

Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS)

Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) est l'un des principaux fournisseurs de services du système des Nations Unies pour les programmes intégrés d'action antimines et de renforcement des capacités. Il exécutera des programmes d'action antimines, si nécessaire, en collaboration avec les partenaires concernés (notamment le Service d'action antimines et le PNUD). Comme il est habilité par son mandat à travailler avec toutes les institutions des Nations Unies, l'UNOPS contribuera dans une mesure déterminante à la continuité de l'exécution indispensable dans les programmes d'action antimines.

Programme alimentaire mondial (PAM)

Le Programme alimentaire mondial joue un rôle dans la lutte antimines en raison de sa mission d'aide alimentaire. Ses trois principales préoccupations sont les suivantes :

a) le déminage des routes d'accès pour assurer la rapidité et l'efficacité de l'acheminement des vivres ;

- b) le déminage des terres nécessaires pour la réinstallation des populations déplacées et leur sécurité ;
- c) le déminage des terres de culture pour que la production alimentaire locale puisse atteindre des niveaux acceptables et s'y maintenir durablement.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) joue un rôle dans le déminage du fait qu'elle a des activités agricoles au titre du secours humanitaire dans les pays touchés par des situations d'urgence complexes. Il faudrait établir les critères définissant les sites à déminer en priorité car c'est un préalable nécessaire à la formulation des opérations de secours humanitaire et des opérations de relèvement à court terme.

Banque mondiale

En sa qualité d'institution de développement, la Banque mondiale finance dans les pays membres des programmes qui contribuent à éliminer la pauvreté et à promouvoir le développement durable. Elle appuie l'action antimines car elle est consciente que, dans de nombreux pays touchés, la pollution par les mines constitue un obstacle important à la reprise des activités de développement normales. À cet égard, elle considère, tout comme le PNUD, que la pollution par les mines est un problème de développement ayant des conséquences à long terme et exigeant nécessairement des solutions à long terme dépassant de loin l'optique humanitaire initiale. Sur le plan mondial, la Banque est chargée, avec le PNUD, d'organiser des réunions de bailleurs de fonds pour les opérations de reconstruction, jouant ainsi un rôle décisif dans la mobilisation de ressources et dans la programmation à long terme du soutien international à l'action antimines et dans d'autres domaines. Elle travaille en étroite collaboration avec tous les départements et organismes des Nations Unies.

Organisation mondiale de la santé (OMS).

Dans le cadre du mandat qui lui a été donné par son Conseil d'administration à sa cent unième session, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sera chargée de mettre au point des normes et des méthodes appropriées et de renforcer les capacités de prestation de services sanitaires en vue d'une assistance aux victimes à long terme, en s'appuyant sur les ministères de la santé des pays touchés. Elle assurera un soutien sanitaire technique public aux divers organismes des Nations Unies engagés dans l'action antimines et travaillera en étroite coopération avec l'UNICEF et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

Source: *Action antimines et coordination efficace: la politique des Nations Unies*, UN Doc. A/53/496, UNMAS, New York, 1998.

Les rôles et les responsabilités en matière de renforcement des capacités

Selon les IMAS, dans les pays qui ont des besoins à long terme, la mise en place d'une capacité nationale et locale dès le lancement des activités, est cruciale.¹⁵ Au niveau national, la capacité locale reflète l'aptitude du gouvernement et sa disposition à élaborer et définir une politique d'ensemble, à planifier, coordonner,

gérer et exécuter un programme efficace et économique, capable d'enrayer les séquelles socio-économiques et humanitaires de la pollution d'un territoire par les mines terrestres, et enfin à mettre en place la législation appropriée.¹⁶

Ceci suppose non seulement le désir d'encourager la création d'une autorité nationale de lutte antimines et d'autres organisations chargées de l'action sur le terrain, militaires ou civiles, privées ou ONG, mais également celui d'élaborer, actualiser et faire appliquer les normes nationales correspondantes.¹⁷

Diverses organisations participent directement ou indirectement au renforcement des capacités locales pour chacune des branches d'activités de la lutte antimines. Les activités de certaines de ces organisations sont présentées ci-dessous.

Le système des Nations Unies

Au sein du système des Nations Unies, le PNUD est chargé d'appuyer les initiatives nationales et locales de renforcement des capacités visant à éliminer les conséquences à long terme du problème des mines et des engins non explosés.¹⁸ Le PNUD est principalement chargé d'aider les pays touchés par les mines à mettre en place des programmes d'action antimines viables. A cette fin, il aide les autorités nationales et locales à se doter des compétences nécessaires pour planifier, appliquer et appuyer des programmes d'action antimines et à mobiliser les ressources nécessaires.¹⁹

Ces dernières années, le nombre des programmes antimines exécutés par le PNUD a augmenté, car le mérite des stratégies de renforcement des capacités pour faire face aux conséquences à long terme des mines terrestres et des engins non explosés est de plus en plus reconnu. Le PNUD soutient actuellement des actions antimines en Angola, en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine, au Cambodge, en Croatie, en Erythrée, en Ethiopie, en Guinée-Bissau, au Laos, au Liban, au Mozambique, en Somalie, au Tchad, en Thaïlande et au Yémen. Le Bureau des Nations Unies pour l'appui aux projets (UNOPS) est le prestataire de services divers pour nombre de ces programmes, les activités étant coordonnées par UNMAS en vue d'assurer une intervention intégrée des Nations Unies.²⁰

Outre l'effort national de renforcement des capacités, il existe trois autres initiatives internationales visant à renforcer les capacités locales:

1. Les cours de gestion : l'équipe de lutte antimines du PNUD, en partenariat avec l'Université de Cranfield au Royaume-Uni, offre des cours de formation à la gestion aux administrateurs locaux (ayant déjà une certaine expérience) de programmes de lutte antimines, leur permettant ainsi de développer leurs compétences en gestion ;

2. Le programme d'échange (MAX) : Le programme MAX permet au personnel des programmes nationaux de lutte antimines de participer à d'autres programmes ou activités d'organisations internationales de courte durée, afin d'échanger leurs points de vues et les leçons tirées de leur expérience ;

3. Les ateliers régionaux : L'équipe de lutte antimines du PNUD organise une série d'ateliers régionaux dans le but de compléter l'enseignement des programmes nationaux, des cours de formation et du programme d'échange. Les ateliers abordent plusieurs thèmes, notamment l'intégration des conclusions de l'étude socio-économique dans les programmes nationaux de lutte antimines,

les cours de formation sur les méthodes de renforcement des capacités, l'élaboration de stratégies de transition et de fin d'activité, ainsi que l'élaboration de stratégies pour la mobilisation des ressources.

Le Service d'action contre les mines de l'Université de Cranfield

Le Service d'action contre les mines de Cranfield a été créé en mars 1999 à l'Université de Cranfield au Royaume-Uni pour soutenir les activités des instances gouvernementales et des Nations Unies en matière de lutte antimines. Le Service d'action contre les mines compte dans ses rangs des professionnels, des formateurs en gestion, des chercheurs et des administrateurs. Il a pour objectif de soutenir les efforts déployés pour améliorer l'efficacité des programmes de lutte antimines. Il agit principalement dans trois domaines : la formation, les outils d'aide à la décision en matière de gestion et la recherche. En outre, il aide à identifier les besoins en formation à la gestion, puis à mettre en place et dispenser les cours de formation aux administrateurs locaux de programmes de lutte antimines. Cranfield poursuit cette activité avec l'équipe de lutte antimines du PNUD depuis le début de 1998.

Le CIDHG

Le CIDHG prépare des séries de cours de formation pratique. Des sessions de cours sont organisées sur les thèmes suivants : le Système de gestion de l'information pour la lutte antimines (IMSMA), la destruction des stocks, l'éducation au danger des mines, et la diffusion des IMAS. Le CIDHG est également impliqué dans la diffusion des conclusions de ses études et leur suivi. Il intervient en tant que conseiller de formation, et en cas de besoin, met au point du matériel didactique et organise des ateliers de courte durée sur des sujets spécifiques. Le Centre a entrepris une étude dans plusieurs pays sur le thème du renforcement des capacités en matière de lutte antimines. Il a déjà publié un certain nombre de documents dont l'objet est d'améliorer le rythme, la sécurité et la rentabilité des programmes de lutte antimines.



Notes et références

1. IMAS 04.10, 2^{ème} édition, 1^{er} janvier 2003.
2. IMAS 01.10, 2^{ème} édition, 1^{er} janvier 2003.
3. IMAS 04.10, 2^{ème} édition, 1^{er} janvier 2003.
4. *Ibid.*
5. IMAS 04.10, 2^{ème} édition, 1^{er} janvier 2003. En fait, la définition provient du Bulletin de terminologie n° 349 de l'ONU.
6. IMAS 04.10, 2^{ème} édition, 1^{er} janvier 2003, norme 3.125.
7. I. Mansfield, "Building National Mine Action Capacity: It Is No Myth", *Journal of Mine Action*, n° 6.1, 2002, Mine Action Information Centre, James Madison University, Harrisonburg, Va., Etats-Unis.
8. I. Mansfield, *op. cit.*
9. *Ibid.*
10. Extrait de I. Mansfield, *op. cit.*
11. IMAS 04.10, 2^{ème} édition, 1^{er} janvier 2003, norme 3.219.
12. *Ibid.*
13. *Action antimines et coordination efficace: la politique des Nations Unies*, UN Doc. A/53/496, UNMAS, New York, 1998. Le texte du document figure à l'Annexe 6.
14. *Ibid.*
15. *Ibid.*
16. *Ibid.*
17. *Ibid.*
18. *Ibid.*
19. Voir E-MINE, à consulter sur le site www.mineaction.org.
20. *Ibid.*