



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
23 mai 2007
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante et unième session
Points 53 c) et 69 a) de l'ordre du jour

**Développement durable : Stratégie internationale
de prévention des catastrophes**

**Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire
et des secours en cas de catastrophe fournis par les
organismes des Nations Unies, y compris l'assistance
économique spéciale : renforcement de la coordination
de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les
organismes des Nations Unies**

Conseil économique et social
Session de fond de 2007
Point 5 de l'ordre du jour provisoire*
**Assistance économique spéciale,
aide humanitaire et secours en cas de catastrophe**

Un programme d'aide humanitaire des Nations Unies pour la lutte contre les catastrophes : les enseignements de la catastrophe du tsunami dans l'océan Indien

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Un programme d'aide humanitaire des Nations Unies pour la lutte contre les catastrophes : les enseignements de la catastrophe du tsunami dans l'océan Indien » (A/61/699-E/2007/8).

* E/2007/100.



Résumé

Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies s'accordent à reconnaître que les accords, réglementations, règles et principes directeurs relatifs à l'aide humanitaire internationale et au développement pour la lutte contre les catastrophes, élaborés par les organisations multilatérales doivent être assortis d'une plus grande efficacité et que les initiatives de réforme en cours visant à une meilleure prévention des menaces de catastrophes dans le monde devraient être vigoureusement encouragées et appliquées. Le système des Nations Unies s'est concentré sur les moyens de mieux prévenir les risques et de mieux réagir dans les pays exposés aux catastrophes ou frappés par les catastrophes, en facilitant la mise en œuvre du cadre d'action de Hyogo 2005-2015 par la mise en œuvre de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, et en encourageant l'adoption et l'application de procédures et de directives élaborées au niveau international en ce qui concerne les mesures préalables et la gestion, notamment des directives sur le processus d'intervention transfrontalière rapide en cas de catastrophe, et la prestation de l'aide aux États Membres du système par l'adoption d'arrangements d'intervention.

I. Introduction

1. Le rapport du Corps commun d'inspection vise essentiellement à doter le système des Nations Unies d'une capacité accrue de coordonner et soutenir l'aide humanitaire pour la lutte contre les catastrophes par l'intégration de la gestion et de la coordination des programmes et des ressources, et la simplification et la normalisation des pratiques opérationnelles, administratives et financières touchant la lutte contre les catastrophes, en particulier les secours d'urgence, la prévention et la planification préalable, la réduction des risques et les opérations de relèvement d'urgence et de reconstruction après les catastrophes. Le rapport met en évidence les enseignements qui peuvent être tirés de la catastrophe du tsunami de l'océan Indien ainsi que l'urgent besoin d'intervention de la part des organismes du système des Nations Unies pour mieux faire comprendre et faire appliquer les directives convenues sur le plan international concernant les opérations de secours et de relèvement dans les pays touchés; il préconise à cet effet le renforcement des capacités nationales de réduction des risques de catastrophes et de lutte. Il fait valoir également l'importance de la planification collective avec la participation des populations touchées afin d'assurer la bonne organisation de la fourniture de l'aide humanitaire dans des conditions de responsabilité. Le rapport insiste sur l'importance du rôle du système des Nations Unies qui assume de plus en plus de responsabilités vis-à-vis des pays et des communautés frappés, vis-à-vis de ceux qui fournissent des fonds pour faciliter l'intervention des Nations Unies, et envers ses propres organismes qui ont pour mandat d'agir au nom de la communauté internationale.

II. Observations générales

2. Étant donné que l'examen a eu lieu à la fin du premier semestre de 2005, il passe sur de nombreuses activités entreprises par le système, notamment en ce qui concerne la mise en place et le renforcement de cadres institutionnels consacrés à la prévention des catastrophes et aux interventions en cas de catastrophe. Plusieurs des recommandations renvoient à des questions cruciales de réforme humanitaire et au suivi actuellement consacré à la déclaration de Hyogo ainsi qu'au plan d'action de Hyogo, 2005-2015. Outre qu'elle contient des observations et des recommandations, la présente note fait également le point sur les actuelles initiatives de réforme des politiques générales. Il est préoccupant de penser que certaines des recommandations, si elles sont mal interprétées pourraient nuire aux efforts plus récemment déployés pour simplifier le système et conduire à la création de nouveaux mécanismes faisant double emploi.

3. Les organismes des Nations Unies constatent avec satisfaction que le rapport du Corps commun d'inspection aborde également l'aspect des droits de l'homme lié aux catastrophes naturelles. Ainsi que le note le Corps commun d'inspection, dans son rapport intitulé : « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous » (A/59/2005), le Secrétaire général a récemment accordé une attention particulière aux Principes directeurs relatifs aux déplacements internes, les considérant comme un cadre important en matière de protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Au paragraphe 210 dudit rapport, le Secrétaire général « engage instamment les États Membres à adopter les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de

leur propre pays (E/CN.4/1998/53/Add.2) mis au point par le Représentant spécial aux droits de l'homme comme norme fondamentale internationale pour la protection de ces personnes, et à prendre l'engagement de promouvoir l'adoption de ces principes dans le cadre de la législation nationale », principes qui ont leur source dans des instruments juridiques internationaux contraignants, comme le droit humanitaire international, les droits de l'homme et le droit des réfugiés. En réponse, l'Assemblée générale s'est félicitée du fait qu'un nombre croissant d'États, d'organismes des Nations Unies, d'organisations régionales et d'organisations non gouvernementales appliquent les Principes en tant que norme et a engagé tous les acteurs concernés à y recourir lorsqu'ils ont affaire à des cas de déplacement interne (A/RES/60/168).

4. Les organisations sont convenues qu'il fallait se préoccuper de la question des chevauchements et doubles emplois dans les mandats de divers organes et mécanismes de coordination (comme le Comité permanent et l'équipe spéciale interorganisations pour la prévention des catastrophes, les institutions internationales financières et de développement). Elles craignent cependant que le système ne reste fragmenté si les cadres institutionnels, les instruments et politiques ne sont pas coordonnés avec les organismes des Nations Unies s'occupant de catastrophes d'origine humaine, de relèvement après les conflits, y compris les interventions en cas de catastrophe et la prévention des catastrophes, les opérations de maintien de la paix et de consolidation de la paix, et l'ensemble des questions de planification préalable dans le cadre des programmes ordinaires de développement. A cet égard, le rapport ne se préoccupe pas suffisamment de la nécessité d'une interaction plus étroite avec les cadres de développement existants tels que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et le bilan commun de pays (BCP) sans lesquels le système des Nations Unies ne peut fournir d'appui cohérent au cours de diverses phases de crises.

III. Observations et recommandations spécifiques

Recommandation 1

L'Assemblée générale pourrait prier le Secrétaire général :

a) De passer en revue et évaluer les accords, réglementations, règles et principes directeurs existants consacrés à l'aide humanitaire dans les interventions en cas de catastrophe élaborés par les organisations multilatérales, sous l'angle de leur pertinence pour les pays touchés par les catastrophes et les pays qui leur viennent en aide;

b) De présenter ce bilan au Conseil économique et social en 2007, pour examen et approbation, assorti de propositions relatives à un ensemble de normes réglementaires et d'instruments juridiques internationaux permettant de s'attaquer plus efficacement aux nouvelles menaces de catastrophes à l'échelle mondiale;

c) De tenir compte des recommandations 2 à 6 dans la présentation des propositions susmentionnées;

d) De charger le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence d'aider les pays touchés par les catastrophes à se doter des moyens d'adopter et d'appliquer au plan national

les procédures et directives élaborées au plan international pour la planification préalable et la gestion des catastrophes.

5. Les organisations attendent avec intérêt un examen qui serait entrepris en vue de raffermir et d'harmoniser les multiples accords, règlements, règles et principes directeurs du même type. Elles ont également noté que les questions soulevées aux alinéas a) et b) de la recommandation ont déjà été prises en compte par divers mécanismes. Dans son programme de travail, la Commission du droit international a inclus la protection des personnes dans le cas des catastrophes naturelles (A/61/10 et A/C.6/61/L.14). Le système des Nations Unies appuie également les initiatives déjà prises au titre du droit international dans le domaine de l'intervention en cas de catastrophe, par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, pour remédier aux lacunes que présente le cadre réglementaire existant.

6. Le cadre d'action de Hyogo jette les bases d'une action des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes, et l'Équipe spéciale interorganisations pour la prévention des catastrophes qui a été élargie et s'appelle maintenant Programme d'action mondial pour la prévention des catastrophes, est en train de préparer des mesures de suivi pour appliquer ses décisions. Si les initiatives susmentionnées venaient à être complétées et approuvées, elles aboutiraient certainement à une plus grande efficacité dans la réduction des risques de catastrophes et la prévention.

7. S'agissant de l'alinéa d) de la recommandation, étant donné que des efforts appropriés ont été déployés dans le contexte de la réforme en cours de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, les organisations auraient préféré que la recommandation indique qu'il est nécessaire de « charger le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence de renforcer le système de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes afin d'aider les pays touchés par les catastrophes à se doter des moyens d'adopter et d'appliquer au plan national les procédures et directives élaborées au plan international à toutes les étapes de la planification préalable et de la gestion des catastrophes ». De même, la phrase suivant l'encadré devrait se lire comme suit : « L'application de cette recommandation contribuerait à accroître l'efficacité du système d'aide humanitaire et de prévention des catastrophes. »

Recommandation 2

L'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général de formuler une norme minimale supplémentaire à ajouter aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (E/CN.4/1998/53/Add.2), qui compléterait les normes actuelles pour faire en sorte que les populations touchées par une catastrophe puissent bénéficier d'un partage de l'information et d'outils de radio et de télécommunication leur permettant d'avoir accès à une information humanitaire suffisante. L'application de cette recommandation contribuerait à accroître l'efficacité du système d'aide humanitaire des Nations Unies.

8. Les organisations estiment qu'il n'y a pas lieu de réviser les Principes directeurs à ce propos. On devrait plutôt se concentrer sur l'application des directives opérationnelles concernant les droits de l'homme et les catastrophes naturelles, et le manuel connexe, élaborés en juin 2006 par le Comité permanent

interorganisations. Ces directives ont été élaborées sous la direction du Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées, et font valoir que les communautés touchées doivent pouvoir facilement accéder à une information accessible concernant la nature et l'ampleur de la catastrophe, les risques éventuels et les mesures d'atténuation des conséquences, l'alerte avancée et l'aide humanitaire en cours, les efforts de relèvement et les prestations respectives. (voir principe général V).

9. Il est suggéré en outre, que les Nations Unies devraient diffuser des programmes radio dans les situations d'urgence avec l'appui des gouvernements. On a noté par ailleurs que certains progrès avaient été accomplis s'agissant des possibilités de partage de l'information et des instruments de radio et de télécommunications par les populations secourues, en partenariat avec les organisations non gouvernementales et le secteur privé.

Recommandation 3

Le Secrétaire général devrait procéder à une analyse approfondie de l'expérience et des résultats de l'opération d'identification des victimes du tsunami en Thaïlande, en tant que bon exemple d'un mécanisme de gestion des catastrophes, et présenter ses conclusions à ce sujet au Conseil économique et social en lui proposant, le cas échéant, pour examen et adoption, un système d'identification des victimes. L'application de cette recommandation contribuerait à améliorer l'efficacité des opérations de secours en cas de catastrophe de grande ampleur.

10. Les organisations souscrivent à la recommandation concernant la mise au point d'un système d'identification des victimes, qui est particulièrement important dans les cas où l'ampleur de la catastrophe dépasse les capacités locales de recherche et de suivi. Étant donné que l'identification des victimes n'est pas comprise dans l'actuel mécanisme de gestion des catastrophes et d'intervention en cas de catastrophe, on a cautionné une initiative d'Interpol, appelant la participation des gouvernements qui cherchent à identifier des victimes et élargissant l'application des pratiques optimales en vue d'une meilleure gestion des futures activités de secours, y compris la question de l'identification des victimes. Les organisations ont cependant pris des initiatives connexes comme le manuel d'évacuation des cadavres après la catastrophe, élaboré par l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS).

Recommandation 4

Le Secrétaire général devrait engager des consultations sur les différents aspects qui font intervenir l'Organisation de l'aviation civile internationale et présenter au Conseil économique et social, pour examen en 2007, des directives relatives au lancement rapide d'opérations de gestion des catastrophes transfrontalières, qui aideraient les États Membres à établir des arrangements relatifs aux personnels et moyens en attente entre leurs services aéronautiques civils et militaires nationaux.

11. Les organisations entérinent la recommandation et s'accordent à reconnaître que tout arrangement prévisionnel qui accélérerait la réaction aux catastrophes devrait être activement mis en œuvre. Elles ont néanmoins fait observer que l'utilisation des capacités militaires risquait de s'avérer hautement problématiques

lorsque les catastrophes naturelles se produisent dans le contexte d'une complexe situation humanitaire d'urgence. Néanmoins, tous les États Membres devraient être encouragés à inclure dans leurs plans nationaux de planification préalable des procédures d'intervention d'urgence pour permettre l'accès rapide aux services utilisés dans les situations d'urgence humanitaire, en particulier les services aériens pour les opérations transfrontalières.

Recommandation 5

Le Secrétaire général devrait :

a) Inclure dans les équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe et/ou toute autre mission d'évaluation pertinente mise sur pied par le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH) des experts capables de procéder à des bilans scientifiques de l'impact des catastrophes, des procédures de prévention et des systèmes d'alerte rapide afin que leurs conclusions puissent servir à la planification des phases de relèvement et de reconstruction; et

b) Élaborer des définitions et une terminologie normalisées pour les activités de lutte contre les catastrophes ainsi que des stratégies de sortie de crise, et les présenter au Conseil économique et social à sa session de fond de 2007 pour examen et approbation.

12. La recommandation formulée à l'alinéa a) est déjà partiellement mise en application. Les pays membres de l'équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe ont formé des experts dans l'ensemble du système et les dépêchent auprès des équipes en place pour mesurer les effets de la catastrophe. Les équipes peuvent également faire appel à l'importante communauté d'experts scientifiques présente au niveau national. Les organisations font observer que cette activité se poursuit en dehors de l'équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination et que de nouveaux bilans et de nouvelles évaluations servent à la planification des phases de relèvement et de reconstruction. En effet, la planification préalable devrait se faire dans des pays exposés aux catastrophes avant que celles-ci ne se déclenchent afin d'évaluer, entre autres, les risques, le degré de vulnérabilité, la capacité d'intervention et les moyens potentiels d'atténuation des effets de la catastrophe. C'était le but recherché avec le dispositif d'auto-évaluation de l'état de préparation aux catastrophes naturelles à l'usage des équipes de pays, mis au point par l'équipe spéciale du Comité permanent interorganisations sur les catastrophes naturelles, et qui a été transmis avec des instructions à tous les coordonnateurs résidents/coordonnateurs de l'aide humanitaire. Les organisations veilleront à ce que les conclusions de telles évaluations et bilans continuent à fournir des informations utiles à la planification des phases de relèvement et de reconstruction.

13. Quant à l'alinéa b), les organisations ont noté que de telles définitions et terminologie standardisées pour les interventions et la prévention existaient déjà et avaient été testées préalablement à leur utilisation. Elles estiment toutefois qu'il faut, par souci de la cohérence et pour les besoins de la formation, s'assurer de l'utilisation appropriée de la terminologie. Il reste à assurer une responsabilité institutionnelle pour la coordination et l'initiative durant la phase de transition.

Recommandation 6

L'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général :

a) De revoir et perfectionner le mandat des coordonnateurs de l'action humanitaire, ainsi que les profils et qualifications correspondants, et mettre au point un système de sélection, de formation et de gestion qui leur permettrait de jouer un rôle dirigeant dans la transition des secours au relèvement et au développement;

b) De mettre au point un ensemble de procédures de conformité qui permettraient aux États Membres de suivre les résultats et de déterminer les responsabilités : i) des coordonnateurs résidents et coordonnateurs de l'aide humanitaire; et ii) des organismes humanitaires connexes, afin d'aider à l'élaboration de plans et de programmes nationaux de planification préalable, de relèvement et de reconstruction; et

c) De faire un rapport à l'Assemblée générale sur les progrès réalisés au regard des points a) et b) ci-dessus. L'application de cette recommandation contribuerait, au titre de l'alinéa a), à améliorer la coordination entre les organismes humanitaires sur le terrain, s'agissant en particulier de la transition du secours au relèvement et au développement, et, au titre de l'alinéa b), à une plus grande responsabilisation dans le cadre de l'aide au relèvement fournie par le système des Nations Unies.

14. Les organisations ne pensent pas qu'il faille, à ce stade, revoir et remanier le mandat des coordonnateurs de l'action humanitaire, étant donné que depuis 2006 on s'est vigoureusement attelé à la question du renforcement du système de coordination des secours humanitaires. En décembre 2005, les directeurs des organisations représentées au Comité permanent interorganisations ont chargé le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations de mettre au point une stratégie à long terme pour veiller à ce que la communauté humanitaire, telle que représentée par le Comité permanent interorganisations, soit collectivement en mesure d'identifier, de diriger, de sélectionner, de former, de nommer et responsabiliser des personnes capables de prendre des initiatives salutaires dans les situations de secours humanitaires d'urgence. Le document présenté par le Comité permanent, intitulé « Strengthening the Humanitarian Coordinator's System: What is our Goal and how do we get there? » fournit des détails sur les mesures concertées prises au sein du Comité permanent interorganisations. Un Groupe de coordination des opérations humanitaires a été créé, et lors de la soixante-cinquième session du Groupe de travail du Comité permanent interorganisations, son exposé sur sa conception de la formation des coordonnateurs de l'aide humanitaire a été approuvé, ainsi que le profil d'emploi des coordonnateurs des opérations humanitaires.

15. S'agissant de l'alinéa b) i) de la recommandation, les organisations estiment que conférer aux États Membres le soin de déterminer les responsabilités des coordonnateurs résidents et coordonnateurs de l'aide humanitaire risque de faire double emploi. Conformément à la résolution 46/182, le coordonnateur résident est déjà responsable directement envers le gouvernement national en vertu de leurs accords. Les coordonnateurs de l'aide humanitaire ne sont engagés que pour des affectations temporaires. Par ailleurs, les conseils d'administration des organismes opérationnels exercent déjà le contrôle nécessaire. Les organisations font observer également que les procédures de conformité relèvent de la gestion; le cadre

d'exécution, tel que le Plan commun d'action humanitaire et le Processus commun d'appel, ou le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, dépend de la situation.

16. Les organisations estiment que le sous-alinéa ii) de l'alinéa b) devrait être amplifié de manière à tenir compte non seulement des organismes humanitaires, mais aussi des organismes de développement, qui ont un rôle à jouer dans les opérations de relèvement et de reconstruction. Elles insistent sur la nécessité d'appuyer les programmes et systèmes de planification préalable, comme en témoignent leurs travaux (par exemple l'enquête de l'OMS sur la prophylaxie).

Recommandation 7

a) Le Secrétaire général devrait proposer au Conseil économique et social, pour examen et approbation, le mandat d'un comité intergouvernemental de la lutte contre les catastrophes qui servirait d'organisme d'appui.

b) À partir des propositions du Secrétaire général, le Conseil économique et social voudra peut-être créer un comité intergouvernemental chargé de traiter de manière intégrée à la fois la prévention des catastrophes et l'intervention en cas de catastrophe, afin d'améliorer l'aide humanitaire internationale dans tous les pays touchés, et renforcer sa capacité de prise de décisions au niveau intergouvernemental ainsi que son rôle de coordination au sein du système des Nations Unies.

L'application de cette recommandation améliorerait, entre les organisations participantes, la coordination des activités d'aide humanitaire tant pour la prévention des catastrophes que pour l'intervention en cas de catastrophe, par une gouvernance renforcée au niveau intergouvernemental.

17. La plupart des organisations considèrent que cette recommandation ne tient pas pleinement compte du système existant et de plus en plus efficace qu'est la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC), créée pour assurer la coopération interinstitutions et la coopération internationale dans le domaine des catastrophes et de la réduction des risques. Elles sont favorables à une recommandation visant à renforcer les liens entre la Stratégie internationale, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social afin de faciliter l'engagement des États Membres. La résolution 61/198 de l'Assemblée générale sur la Stratégie internationale de prévention des catastrophes contient un certain nombre de dispositions pertinentes à cet égard.

18. Afin de faire valoir que la prévention des catastrophes et l'intervention en cas de catastrophe sont deux opérations distinctes, certaines organisations suggèrent d'insérer le mot « tant » entre « intégrée » et « la prévention ». La même modification s'applique à la phrase suivant immédiatement la recommandation. En outre, cette phrase devrait être modifiée également pour mettre en relief l'aspect de développement, et se lire comme suit : « Cette recommandation améliorerait, entre les organisations participantes, la coordination des activités d'aide humanitaire et de développement tant en ce qui concerne la prévention des catastrophes que l'intervention en cas de catastrophe, par une gouvernance renforcée au niveau intergouvernemental ».

Recommandation 8

L'Assemblée générale devrait prier les chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies d'élaborer un cadre de planification stratégique commun et intégré, couvrant l'ensemble du système, pour la gestion et la coordination de l'aide humanitaire et des activités de prévention des catastrophes et d'intervention en cas de catastrophe. Le CCI est d'avis que l'application de cette recommandation pourrait contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide humanitaire pour la prévention des catastrophes et l'intervention en cas de catastrophe.

19. Les organisations notent que le paragraphe H, qui précède cette recommandation dans le rapport du CCI, ne fait pas suffisamment la distinction entre le processus à long terme de préparation des pays et des communautés à se relever après une catastrophe et le processus à plus court terme de fourniture de secours humanitaires d'urgence à la suite d'une catastrophe; les deux cas sont assimilés à des « activités humanitaires ». La préparation au relèvement ainsi que la réduction des risques ne peuvent s'effectuer que dans le cadre d'un processus de développement à long terme comprenant l'occupation des sols, les normes d'infrastructure, l'adoption de législations et de politiques appropriées, la dotation en capacités institutionnelles, et le renforcement des capacités. Ces mesures sont en fait prévues dans le Cadre d'action de Hyogo. Les organisations suggèrent que l'on insère l'expression « et de développement » et que la phrase du paragraphe se lise comme suit : « On est fermement convaincu, au niveau intergouvernemental, qu'un cadre de planification et de gestion stratégique, intégré, et à l'échelle du système, doit être mis en place, allant de pair avec des cadres axés sur les résultats afin de mieux coordonner les activités d'aide humanitaire et de développement tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies ».

20. Certaines organisations sont d'avis que la demande concernant la mise en place d'un système de planification stratégique intégré devrait émaner directement du Secrétaire général et devrait insister sur une meilleure cohésion de tous les efforts d'atténuation des risques, y compris la réduction des risques et les interventions. Bien que l'on ait effectivement enregistré des améliorations à ce sujet, notamment l'approche groupée, la revue trimestrielle du Comité permanent interorganisations, le rapport sur l'alerte avancée et l'action rapide, le site du système d'alerte rapide aux crises humanitaires et le site Web Relief, il n'existe encore aucun moyen organisé de gestion des risques. Il faut signaler toutefois un progrès notable dans ce domaine, à savoir l'harmonisation des systèmes d'alerte avancée par tous les acteurs humanitaires, ce qui est, de la part des gouvernements et des coordonnateurs résidents et coordonnateurs des affaires humanitaires, une manière de prendre les devants et d'appliquer de façon systématique les efforts de prévention des catastrophes et d'éducation en matière de risques.

Recommandation 9

Le Secrétaire général, en sa qualité de Président du Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS), devrait prendre l'initiative de relancer, sous une forme appropriée, la publication du rapport biennal du CCS sur les programmes et les ressources du système des Nations Unies consacrés à l'aide humanitaire et la gestion des catastrophes et le présenter au Conseil économique et social. L'application de cette recommandation contribuerait à améliorer la coordination et la

coopération dans le domaine de l'aide humanitaire et de la gestion des catastrophes.

21. Les organisations appuient cette recommandation qui doit contribuer à une plus grande cohérence.

Recommandation 10

Le Secrétaire général devrait encourager les coordonnateurs de l'aide humanitaire à prendre, conjointement avec les pays d'accueil, les initiatives suivantes :

a) **Établir des indicateurs de référence minima permettant de s'assurer que les secours parviennent effectivement aux populations touchées, en quantité et qualité suffisantes; et**

b) **Mobiliser, en étroite coopération avec le secrétariat de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes et les commissions régionales des Nations Unies compétentes, tout le soutien nécessaire aux équipes des Nations Unies pour la gestion des opérations en cas de catastrophe.**

L'application de cette recommandation contribuerait à améliorer l'efficacité des mécanismes locaux d'intervention en cas de catastrophe dans les communautés touchées.

22. Les organisations conviennent qu'il faut établir des indicateurs de référence minima, ce qui nécessite un accord général à l'échelle du système. Certaines estiment toutefois que cette mesure devrait être prise par le coordonnateur résident. Elles invitent en outre l'inspecteur à faire une nette distinction entre le système de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, qui incorpore divers agents d'exécution internationaux et régionaux, et le secrétariat de la Stratégie. Elles font observer finalement que les groupements nouvellement établis s'occupent des indicateurs de référence mondiaux pour évaluer les résultats dans leurs propres domaines d'activité, outre ceux qui ont été créés dans plusieurs domaines sectoriels du projet sphère. Des indicateurs de référence ayant trait à la réduction des risques de catastrophes sont actuellement en cours d'élaboration au titre des activités de suivi du Cadre d'action de Hyogo.

Recommandation 11

Le Secrétaire général devrait veiller à ce que les coordonnateurs de l'aide humanitaire prennent les mesures voulues pour :

a) **Renforcer les dispositifs nationaux/régionaux d'aide à la planification préalable et aux moyens de récupération, à l'efficacité des secours, au relèvement et à la reconstruction;**

b) **Mettre à jour les plans d'action humanitaire communs ainsi que les cartes et évaluations des risques, en consultation avec les gouvernements des pays d'accueil concernés et en tenant compte du Cadre d'action de Hyogo et des moyens dont dispose le Programme international de relèvement;**

c) **Faire en sorte que les plans d'action humanitaire communs servent de base pour lancer au plan local des appels globaux et des appels éclairés aux donateurs nationaux et internationaux, selon qu'il convient, et faire**

périodiquement rapport sur les progrès réalisés dans ce domaine au Conseil économique et social à partir de 2007.

L'application de cette recommandation contribuerait à améliorer l'efficacité des activités de planification préalable et d'intervention des équipes de pays des Nations Unies.

23. Les organisations considèrent comme une mesure vitale le renforcement des cadres nationaux et régionaux de gestion des risques, et font remarquer que cette recommandation n'est pas nouvelle. Comme signalé précédemment au sujet de la recommandation 5, le but du dispositif d'auto-évaluation est d'encourager l'évaluation du degré de vulnérabilité, l'établissement de cartes des zones à risque/exposées, le bilan des ressources dont disposent les équipes de pays et leurs partenaires. Certaines organisations considèrent que ce point devrait être obligatoire, accompagné d'un généreux appui de la part des bailleurs de fonds, et d'un intérêt équivalent dans les politiques nationales et locales de planification des situations d'urgence. Elles notent par ailleurs qu'en ce qui concerne les alinéas a) et b), il entre dans les responsabilités des coordonnateurs résidents de prendre les mesures qui s'imposent. Le plan d'action humanitaire commun est un instrument qui sert à la planification des interventions dans les situations d'urgence, plutôt qu'à la planification en prévision des catastrophes. Les appels globaux et les appels éclairés servent également aux interventions d'urgence et devraient fonctionner sur la base d'évaluations et de planification en cas d'imprévus ainsi que sur la base du plan humanitaire commun.

Recommandation 12

L'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général de faire établir une évaluation indépendante approfondie du travail accompli par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'usage qu'il a fait de la subvention correspondante pour s'acquitter des responsabilités opérationnelles ayant trait à la coordination des activités d'atténuation des conséquences des catastrophes, de prévention de ces catastrophes et de planification préalable des secours qui étaient auparavant du ressort du Coordonnateur des secours d'urgence, et ont été transférées au PNUD en vertu de la résolution 52/12 B de l'Assemblée générale, et réexaminer, à partir des conclusions de cette évaluation indépendante, la justification et les arrangements financiers afférents à ces responsabilités. L'application de cette recommandation améliorera probablement la coordination des activités de prévention des catastrophes, d'atténuation de leurs effets et de planification préalable des secours.

24. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) estime que le paragraphe L, qui précède la recommandation 12 du rapport du CCI, qualifie à tort d'ambiguë la résolution de l'Assemblée générale, par laquelle l'Assemblée a décidé de transférer au PNUD les responsabilités du Coordonnateur des secours d'urgence qui ont trait à la coordination des activités d'atténuation des conséquences des catastrophes naturelles, de prévention de ces catastrophes et de planification préalable des secours. Il préférerait que le paragraphe soit libellé comme suit :

« En décembre 1997, par sa résolution 52/12 B, l'Assemblée générale a décidé "de transférer au Programme des Nations Unies pour le développement

les responsabilités du Coordonnateur des secours d'urgence qui ont trait à la coordination des activités d'atténuation des conséquences des catastrophes naturelles, de prévention de ces catastrophes et de planification préalable des secours, étant entendu que les ressources y afférentes seront distinctes des ressources allouées par le Programme des Nations Unies pour le développement aux activités de développement, s'ajouteront à ces ressources et proviendront, à titre de subvention, du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1998-1999". Deux ans plus tard, en février 2000, l'Assemblée générale, par sa résolution 54/219, a fait sienne la proposition du Secrétaire général tendant à ce qu'une équipe spéciale interinstitutions et un secrétariat interinstitutions pour la prévention des catastrophes soient mis en place sous l'autorité directe du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires. Cette deuxième résolution a créé le secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes et l'équipe spéciale interorganisations pour la prévention des catastrophes. À la différence du mandat opérationnel attribué au PNUD, les fonctions du secrétariat et de l'équipe spéciale, telles que présentées dans la proposition du Secrétaire général en juillet 1999 (A/54/136, par. 20 et 21), sont exclusivement axées sur la coordination, la formulation de politiques, les campagnes de sensibilisation et l'échange d'informations. L'interprétation de ces mandats respectifs a cependant été un facteur de prolongation des discussions sur la coordination entre divers organismes et programmes au niveau opérationnel. Pareil état de chose peut se révéler préjudiciable au processus consultatif et de coordination et entraîner des retards dans la prise de décisions. »

25. Le PNUD estime en outre que la recommandation 12 devrait être libellée comme suit :

« L'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général de faire établir une évaluation indépendante approfondie du travail accompli par le PNUD et le secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes dans l'exécution de leurs mandats respectifs. L'évaluation des activités menées par le PNUD pour s'acquitter de ses responsabilités opérationnelles devrait porter, entre autres, sur l'usage qu'il a fait de la subvention correspondante pour s'acquitter de ses responsabilités opérationnelles ayant trait à l'atténuation des effets des catastrophes naturelles, à la prévention de ces catastrophes et à la planification préalable, qui étaient auparavant du ressort du Coordonnateur des secours d'urgence et ont été transférées au PNUD en application de la résolution 52/12 B. L'évaluation des activités menées par le secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes dans l'exécution de son mandat de coordination et de sensibilisation devrait inclure une analyse des trois dernières évaluations et de la réforme en cours du système de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes. »

Recommandation 13

Pour les pays exposés aux catastrophes mais où aucun coordonnateur de l'aide humanitaire n'a été nommé, le Secrétaire général devrait désigner le coordonnateur résident comme coordonnateur de l'aide humanitaire et lui fournir un appui adéquat en cas de besoin. L'application de cette recommandation améliorerait l'efficacité des activités de planification préalable du système des Nations Unies dans les pays exposés aux catastrophes.

26. Les organisations ont noté qu'il restait beaucoup à faire pour renforcer l'efficacité des activités du système des Nations Unies en matière de planification préalable en prévision des catastrophes dans les pays exposés aux catastrophes, outre la nomination officielle de coordonnateurs des affaires humanitaires, ce qui, de toute manière, relève des attributions du Coordonnateur des secours d'urgence et du Comité permanent interinstitutions, conformément à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale. En principe, le coordonnateur résident en exercice sera nommé coordonnateur des affaires humanitaires en situation de crise, sauf cas exceptionnels où on a besoin d'un coordonnateur des affaires humanitaires à part entière. Certaines organisations estiment que le terme de « coordonnateur des affaires humanitaires » devrait être réservé à des pays en proie à des crises humanitaires et ne pas être utilisé dans les cas de planification préalable. Outre cela, une formation appropriée est offerte aux coordonnateurs résidents et à ceux qui sont choisis pour servir dans les pays exposés aux catastrophes et doivent avoir une solide expérience des opérations humanitaires. Par ailleurs, le personnel d'appui est envoyé sur le terrain par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour assister le coordonnateur résident dans l'accomplissement de ses fonctions connexes.

Recommandation 14

Le Secrétaire général devrait :

a) **Procéder à un examen approfondi du système de services communs d'appui géré par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires en faisant appel à l'expertise et aux contributions des membres compétents du Comité directeur interorganisations, pour faire en sorte que le Bureau ait les moyens de s'acquitter de ses fonctions de prestataire de services centraux d'appui. Cet examen devrait porter aussi sur les tâches confiées au Coordonnateur des secours d'urgence en vertu de la Convention de Tampere sur la fourniture d'installations de télécommunications pour les opérations d'atténuation des effets des catastrophes et les opérations de secours. Les conclusions de cet examen devraient être présentées à l'Assemblée générale, pour examen et approbation, à sa soixante-deuxième session;**

b) **Présenter au Conseil économique et social un mécanisme global d'application du système d'appui logistique humanitaire aux grandes catastrophes, qui serait adopté et mis en œuvre par tous les organismes des Nations Unies et ONG compétents, en tirant parti de l'expérience acquise par le Programme alimentaire mondial et l'Organisation panaméricaine de la santé en matière de solutions logistiques.**

27. Le Secrétariat de l'ONU reconnaît que l'on doit procéder à un examen des services communs humanitaires administrés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (Télécommunications pour les situations d'urgence, centres d'information humanitaire et coordination entre les personnels civils et militaires), et par le Programme alimentaire mondial et le Centre logistique commun des Nations Unies et le service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies. Cette recommandation est cependant déjà prise en compte dans le cadre d'un examen qu'a fait entreprendre le Groupe de travail de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes à sa soixante-cinquième réunion tenue en juillet 2006 dans le contexte de la nouvelle approche des regroupements. En vue d'une plus grande

synergie, un secrétariat des services humanitaires communs du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et du Programme alimentaire mondial est en voie de création. Suivant la pratique établie, les résultats de cet examen en cours figureront dans les rapports pertinents du Secrétaire général à l'Assemblée générale.

28. Le renforcement de la logistique humanitaire fait partie de la réforme des affaires humanitaires. Les organisations considèrent que cette question devrait être traitée dans le cadre de l'approche par regroupement, conçue pour créer une capacité prévisible, combler les écarts et assurer une meilleure coopération et coordination. S'agissant de la référence aux appels globaux dans la phrase suivant l'alinéa b), les organisations ont noté que le système des appels globaux [le système de gestion des fournitures de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS)], qui a réussi en Amérique latine, a échoué ailleurs, ce qui a entraîné le remplacement des appels globaux par le système d'appui logistique humanitaire. Elles ont noté en outre que les appels globaux sont privés d'un dispositif de coordination permettant d'établir une corrélation entre les produits livrés et les besoins identifiés. Depuis juillet 2001, l'OMS, l'OPS, le PAM et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires dirigent une série d'entretiens qui ont abouti en 2004-2005 à la mise en place par l'OMS et l'OPS du système d'appui logistique. Les bénéficiaires du Centre logistique commun des Nations Unies ont accepté en avril 2006 de soutenir le système d'appui logistique et ont confié au Centre (en coopération avec l'OMS/OPS) leurs activités pilotes et d'exécution.

29. Par souci d'exactitude, la dernière phrase de la recommandation 14, à l'alinéa b), devrait être libellée comme suit : « en tirant parti de l'expérience pertinente acquise par le Programme alimentaire mondial et l'OMS/OPS pour résoudre les problèmes ».

Recommandation 15

Le Secrétaire général devrait :

a) Revoir le mécanisme qui régit actuellement les appels globaux ou accélérés afin d'identifier ses défauts et carences et de concevoir les moyens de l'améliorer;

b) Étudier la possibilité de renforcer la capacité des autorités de contrôle nationales compétentes des pays touchés à assurer le suivi et le respect des obligations en matière d'utilisation des fonds réunis dans le cadre des appels globaux au profit des populations touchées, comme le Comité des commissaires aux comptes l'a proposé à propos du soutien que le système des Nations Unies apporte au renforcement des capacités des programmes nationaux de relèvement;

c) Faire rapport à l'Assemblée générale sur les améliorations introduites au niveau de la conception des procédures relatives aux appels globaux.

30. Les organisations font observer que toute révision des procédures relatives aux appels globaux doit veiller à ne pas détruire ce qui constitue un mécanisme fonctionnel pour acheminer les fonds dans les situations d'urgence. Le Comité permanent interinstitutions œuvre constamment avec les donateurs pour parfaire la planification et les mécanismes de financement. Au cours des toutes dernières années, un certain nombre de nouveaux dispositifs ont été mis en place. La

principale innovation qui va devenir le pivot des travaux au cours des deux prochaines années est le cadre commun d'évaluation des besoins, y compris la définition commune des concepts de base. Cette initiative va entraîner d'autres changements dans les mécanismes de financement. Le système des appels globaux fait l'objet de fréquentes révisions par le sous-groupe de travail de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes créé à cette fin. En effet, le cadre de l'analyse des besoins, qui a été approuvé par le Comité permanent interorganisations, est maintenant utilisé dans un nombre accru de pays (on vise l'objectif de 70 % des pays pratiquant les appels globaux en 2008). Des mesures sont prises actuellement pour accélérer les appels éclairés par l'établissement d'un coût forfaitaire pour la première phase d'une situation d'urgence, qui sera suivi d'ajustements et de révisions.

31. Quant à l'alinéa b) de la recommandation 15, concernant le renforcement de la capacité de contrôle des autorités nationales, le PNUD a déjà instauré dans plusieurs pays une base de données sur l'aide, qui sert aux gouvernements pour surveiller les flux d'aide et assurer une meilleure coordination pour la planification et les décisions. On pense que cette base de données est un outil approprié pour renforcer la capacité des autorités nationales de contrôle des pays affectés en plus des mécanismes déjà mis en place par les pays eux-mêmes.

Recommandation 16

L'Assemblée générale, à l'occasion de l'examen indépendant du Fonds central d'intervention d'urgence prévu dans sa résolution 60/124, devrait charger le Secrétaire général de présenter, avec l'appui des organismes participants, un rapport récapitulatif sur l'usage que ces organismes ont fait des sommes prélevées sur le Fonds central autorenewable d'urgence et ses effets sur la gestion de leur trésorerie; et de faire rapport à l'Assemblée générale à sa soixante-deuxième session sur la politique de placement suivie pour préserver les actifs du Fonds, y compris sur l'emploi des intérêts et autres recettes. L'application de cette recommandation contribuerait à une meilleure définition des responsabilités quant à l'emploi des sommes prélevées sur le Fonds central autorenewable d'urgence.

32. Le Secrétariat de l'ONU accepte d'inclure un contrôle des sommes prélevées sur le Fonds central d'intervention d'urgence, au titre de l'examen indépendant du Fonds central d'intervention d'urgence qui aura lieu en 2008. Les organismes qui reçoivent un financement de ce fonds sont invités à rendre compte de l'usage qu'ils font de ces montants et de leur impact sur les populations bénéficiaires. Il convient de noter que les politiques d'investissement et l'emploi des intérêts accumulés ne diffèrent pas des règles appliquées pour les autres fonds d'affectation spéciale administrés par les Nations Unies.

Recommandation 17

L'Assemblée générale devrait prendre les décisions suivantes :

a) Fusionner les fonds généraux d'affectation spéciale autres que le Fonds central d'intervention d'urgence administré par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le secrétariat de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes en un seul fonds général d'affectation spéciale qui relèverait du Secrétaire général adjoint aux affaires

humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence et servirait à mettre en œuvre un programme d'aide humanitaire pour les interventions en cas de catastrophe et la prévention des catastrophes, et placer ce nouveau fonds, ainsi que le Fonds central d'intervention d'urgence, y compris la facilité de trésorerie autorenouvelable qui en fait partie (le Fonds central autorenouvelable d'urgence), sous l'égide dudit programme;

b) **Créer un organisme approprié composé d'États Membres et chargé d'aider l'Assemblée générale à superviser la gestion de ces fonds, notamment :**

i) **D'approuver, sur la base des recommandations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, les propositions du Coordonnateur des secours d'urgence relatives aux dépenses d'administration et d'appui au programme;**

ii) **D'approuver le budget du programme opérationnel de ces fonds consolidés;**

iii) **D'examiner le fonctionnement du Fonds central d'intervention d'urgence;**

iv) **D'inviter le Secrétaire général à promulguer le règlement financier du programme (comme indiqué à l'alinéa a) ci-dessus, compte tenu, entre autres, des observations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, et à faire rapport sur le fonctionnement et la gestion des fonds consolidés à l'Assemblée générale à sa soixante-deuxième session.**

L'application de cette recommandation contribuerait à améliorer l'efficacité de la gestion des fonds d'affectation spéciale pour la lutte contre les catastrophes, de même qu'elle améliorerait la définition des responsabilités de l'ONU en matière de planification et d'engagement des dépenses opérationnelles, ainsi que des dépenses d'appui au programme et d'administration, pour la gestion et la réduction des risques de situations d'urgence.

33. Le Secrétariat de l'ONU n'approuve pas la recommandation. Bien que d'une manière générale les objectifs des divers fonds d'affectation spéciale qui relèvent du Bureau de la coordination des affaires humanitaires soient interdépendants et complémentaires, chacun d'eux a son mandat propre. Les bailleurs de fonds tiennent compte des objectifs particuliers et des mandats spécifiques des fonds d'affectation et versent des contributions aux fonds qui les intéressent. Le Fonds d'affectation spéciale pour la prévention des catastrophes, par exemple, a été créé dans le but précis de financer le secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, et est administré à Genève. Alors que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires est directement responsable des projets et activités financés par son Fonds général d'affectation spéciale, les projets financés par le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires sont exécutés par d'autres organismes et organisations des Nations Unies. En considération de ce qui précède, le Secrétariat de l'ONU n'est pas d'accord avec l'alinéa a) de la recommandation qui préconise de fusionner les fonds généraux d'affectation spéciale autres que le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires et le Fonds d'affectation spéciale de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes en un seul fonds d'affectation spéciale. Il ferait tout son possible

cependant pour regrouper, lorsque cela s'avère utile, quelques-uns des fonds d'affectation spéciale relevant du Bureau de la coordination des affaires humanitaires lorsque leurs mandats et leurs objectifs sont à peu près compatibles et conformes à la décision 24 du rapport du Secrétaire général intitulé : « Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement » (A/57/387). Des efforts analogues seront entrepris, le cas échéant, à propos des fonds d'affectation spéciale de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes.

34. Pour ce qui est de l'alinéa b) de la recommandation, le Secrétariat de l'ONU estime que des mécanismes appropriés sont en place pour assurer un contrôle et une administration efficaces des fonds d'affectation spéciale, y compris ceux qui relèvent du Bureau de la coordination des affaires humanitaires. En outre, s'agissant du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, le Secrétaire général a nommé un Conseil consultatif qui se réunit deux fois par an et s'occupera de l'administration du Fonds.

35. Quant à l'alinéa b) iv) de la recommandation, le Secrétariat de l'ONU considère que les règlements financiers en vigueur à l'ONU sont adéquats pour permettre une supervision et une gestion efficaces des fonds administrés par les Nations Unies et que, de ce fait, une série séparée de règlements financiers ne s'impose pas.
