

**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**

Rapport établi par

Tadanori Inomata

Corps commun d'inspection

Genève, 2006



Nations Unies

JIU/REP/2006/5

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**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**

Rapport établi par

Tadanori Inomata

Corps commun d'inspection

Genève, 2006



Nations Unies

Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du Statut du Corps commun d'inspection, le présent rapport a été «mis au point après consultation entre les inspecteurs, de façon que les recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun».

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Abréviations		iv
Résumé analytique.....		v
Introduction	1 – 6	1
I. LE CONTEXTE.....	7 – 29	3
II. PRINCIPES ET POLITIQUES DU SYSTÈME ACTUEL D'AIDE HUMANITAIRE	30 – 60	10
III. CADRE DE GOUVERNANCE ET DE GESTION	61 – 94	20
IV. SERVICES COMMUNS D'APPUI ET MOBILISATION DE RESSOURCES	95 – 108	30
V. UN PROGRAMME D'AIDE HUMANITAIRE DES NATIONS UNIES POUR LA LUTTE CONTRE LES CATASTROPHES	109 – 112	34

Annexes

I. Budget total du système des Nations Unies	36
II. Ressources financières pour la lutte contre les catastrophes 2000-2005	37
III. Ressources du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et du secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes	39
IV. Structure institutionnelle actuelle de la lutte contre les catastrophes.....	40
V. Domaines de compétence des organismes internationaux à vocation humanitaire aux différents stades de la gestion des catastrophes.....	42
VI. Politiques, principes et directives établis par le Comité permanent interorganisations	44
VII. Coordonnateurs de l'aide humanitaire sur le terrain	45

ABRÉVIATIONS

CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CAC	Comité administratif de coordination
BCAH	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires
BCP	Bilan commun de pays
CCS	Comité de coordination des chefs de secrétariat du système des Nations Unies (anciennement CAC)
CESAP	Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
OIT	Organisation internationale du Travail
UIT	Union internationale des télécommunications
ONG	Organisation non gouvernementale
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNU	Université des Nations Unies
PAM	Programme alimentaire mondial
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMM	Organisation météorologique mondiale

Résumé analytique

Objectif:

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.**

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

A. L'expérience de la catastrophe du tsunami de l'océan Indien a apporté la preuve, s'il en était besoin, qu'il faut s'employer d'urgence à mieux comprendre et appliquer les directives internationales existantes sur les secours et le relèvement en cas de catastrophe dans la plupart des pays touchés. Il est tout aussi avéré qu'hormis la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe (ci-après dénommée «Convention de Tampere»), il n'existe pas d'accords clairs et cohérents réglementant la gestion des catastrophes et l'aide humanitaire. En conséquence, pour se doter d'un dispositif réglementaire international que les pays frappés par une catastrophe et les pays qui leur viennent en aide seraient tenus d'appliquer sur le terrain, il est de la plus haute importance que le système des Nations Unies aide à renforcer les dispositifs nationaux de gestion des catastrophes et que le Conseil économique et social prenne l'initiative d'engager un processus de formulation d'instruments et de règlements internationaux cohérents s'inscrivant dans un processus intergouvernemental de prise des décisions ouvert à tous les types possibles de parties prenantes et d'intervenants.

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 pour la lutte contre les catastrophes 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; et**

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.

- **L'application de cette recommandation contribuerait à accroître l'efficacité du système d'aide humanitaire des Nations Unies.**

B. Tout le monde s'accorde à penser que les normes minimales actuelles établies dans les directives relatives au déplacement international de personnes n'incluent pas les besoins et droits essentiels des populations touchées par les catastrophes s'agissant de l'accès aux outils d'information et de communication humanitaires qui leur permettraient de bénéficier de systèmes d'alerte rapide et de mesures de sécurité et de sûreté contre plusieurs types de risques.

- **La recommandation suivante contribuerait à améliorer l'efficacité des opérations futures de secours aux populations victimes d'une catastrophe.**

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.

C. Le système actuel d'intervention d'urgence repose sur une analyse des impacts des catastrophes limitée aux pays touchés et à leurs nationaux. La réaction à des catastrophes transfrontières de grande ampleur, celle du tsunami de l'océan Indien par exemple, impose un réexamen du cadre d'assistance actuel par le Comité permanent interorganisations. L'expérience acquise par les autorités chargées de l'opération TTVI (Identification des victimes du tsunami en Thaïlande), qui a assuré l'information sur les victimes de cette catastrophe et, partant, concrétisé les dimensions universelles de l'aide humanitaire, pourrait être considérée comme une pratique optimale digne d'être donnée en exemple.

- **La recommandation suivante devrait permettre de diffuser les pratiques optimales identifiées dans l'opération TTVI et de les mettre à profit dans les futures activités de secours des Nations Unies.**

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.

D. Il ressort des dialogues et des échanges de vues que l'Inspecteur a eus avec divers responsables de gouvernements et d'organisations internationales que tous s'accordent à penser que le cadre juridique international actuel concernant les opérations aériennes de secours, militaires et autres, ne fournit pas des orientations suffisantes pour le démarrage rapide du processus de gestion des catastrophes lorsque celles-ci sont de grande ampleur. La longueur et la difficulté des négociations entre les États frappés par une catastrophe et les autres États concernés à propos du transit et du déploiement des opérations militaires aériennes, notamment sur les autorisations d'atterrissage, sont même préjudiciables aux efforts de secours.

- **L'Inspecteur est d'avis que la recommandation suivante contribuerait à améliorer l'efficacité des opérations de secours en cas de catastrophe de grande ampleur.**

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 transfrontières, qui aideraient les États Membres à établir des arrangements relatifs aux personnels et moyens en attente entre leurs services aéronautiques civils et militaires nationaux.

E. L'expérience de la catastrophe du tsunami de l'océan Indien a mis encore plus en évidence la nécessité de définir une politique qui assurerait, de manière concrète, une transition cohérente de la phase d'urgence et de relèvement à celle de la reconstruction et du développement. En d'autres termes, l'accent est mis sur la nécessité de relier les mesures d'intervention en cas de catastrophe et celles axées sur la réduction de leurs effets, afin d'aider à doter de la résilience voulue les communautés qui sortent d'une situation d'urgence et de faciliter la transition. La plupart des experts asiatiques des questions de réduction des effets des catastrophes naturelles s'accordent à penser que la façon la plus efficace de relier les secours d'urgence en cas de catastrophe au relèvement des pays aurait été d'inclure des sismologues dans les missions de l'Équipe des Nations Unies chargée de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe (UNDAC) immédiatement à la suite de la catastrophe du tsunami.

- **La recommandation suivante contribuerait à améliorer l'efficacité des programmes d'aide humanitaire, en particulier dans les phases de relèvement et de reconstruction.**

Recommandation 5

Le Secrétaire général devrait:

a) Inclure dans les équipes UNDAC 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.

F. Les organismes bilatéraux ont joué un grand rôle dans l'aide apportée au Gouvernement indien pendant la catastrophe du tsunami, s'agissant d'assurer une assistance et une intervention internationales coordonnées auprès des populations et communautés locales touchées et d'aider à concevoir un processus de reconstruction évolutif qui accroît la résilience face à des combinaisons locales de risques spécifiques. Pour leurs interventions, ces organismes ont utilisé leurs programmes en cours, sous la coordination effective du coordonnateur résident et coordonnateur de l'aide humanitaire et de l'Équipe de gestion des catastrophes en Inde, le Bureau du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) faisant office de point de coordination pour les organisations non gouvernementales (ONG) et les communautés locales dans les zones touchées. De l'avis de l'Inspecteur, il s'agit là d'un dispositif exemplaire qui devrait être considéré comme une pratique optimale à reproduire dans d'autres pays.

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.

- **La recommandation ci-dessus contribuerait, au titre du paragraphe 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 du paragraphe b), à une plus grande responsabilisation dans le cadre de l'aide au relèvement fournie par le système des Nations Unies.**

G. L'un des enseignements de la catastrophe du tsunami de l'océan Indien est qu'il faut se doter de principes et de directives plus adaptés à l'aide humanitaire et à sa mise en œuvre, ainsi que d'un mécanisme intergouvernemental propre à assurer une solide gouvernance à l'échelle du système et d'un cadre de gestion stratégique pour ce secteur. L'absence d'un tel mécanisme dans les organisations du système des Nations Unies – en dépit de l'appel du Secrétaire général à regrouper les questions humanitaires et les questions connexes dans un «point général» unique de l'ordre du jour – pourrait être préjudiciable à la mobilisation et à la bonne affectation des ressources du système des Nations Unies destinées à l'aide humanitaire. En d'autres termes, le mécanisme de gouvernance actuel, dirigé par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social, a pâti de l'absence d'organes de soutien intergouvernementaux spécialisés dans la coordination à l'échelle du système.

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; et

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 la lutte contre les catastrophes, afin d'améliorer l'aide humanitaire internationale dans tous les pays touchés, par une capacité accrue de prise de décisions d'ordre intergouvernemental et un rôle de coordination renforcé au sein du système des Nations Unies.

- **Cette recommandation améliorerait, entre les organisations participantes, la coordination des activités d'aide humanitaire pour la lutte contre les catastrophes, par une gouvernance renforcée au niveau intergouvernemental.**

H. Il y a au niveau intergouvernemental un très net consensus sur la nécessité de mettre en place un cadre stratégique de planification et de gestion intégré et couvrant l'ensemble du système, assorti de dispositifs axés sur les résultats, pour mieux coordonner les activités humanitaires tant internes qu'externes au système des Nations Unies. L'Inspecteur a noté à cet égard l'importance attachée à l'élaboration d'une matrice des rôles et initiatives des organisations touchant la mise en œuvre du «Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: pour des nations et des communautés résilientes face aux catastrophes». Cette matrice sera en principe assortie d'indicateurs quantitatifs de la réalisation d'objectifs communs, par lieu et secteur, aux plans international et national. L'Inspecteur a en outre noté que les organisations concernées du système des Nations Unies avaient entrepris d'appliquer la recommandation issue du bilan de l'intervention humanitaire effectué par le BCAH en août 2005 relatives à une cartographie

mondiale des capacités d'intervention humanitaire qui couvrirait non seulement les mesures d'ordre international mais également celles prises aux plans national et régional, y compris par le secteur privé et les forces armées (résumé analytique, par. 28). Ces instruments permettraient de fonder sur une base saine, et en temps voulu, le processus d'élaboration d'un cadre stratégique grâce auquel les gouvernements concernés pourraient donner des orientations cohérentes aux institutions opérant sur le terrain.

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 intégré et couvrant l'ensemble du système pour la gestion et la coordination de l'aide humanitaire et des activités de lutte contre les catastrophes.

- **L'application de cette recommandation pourrait contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide humanitaire pour la lutte contre les catastrophes.**

I. Jusqu'en 1995, il existait un mécanisme fiable de communication interorganisations faisant appel au système de classification des programmes du Comité administratif de coordination (CAC) et couvrant les programmes et les ressources disponibles dans le système. Depuis sa disparition, les outils statistiques dont l'ONU peut disposer sont de plus en plus insuffisants pour une planification et une gestion stratégiques des ressources.

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.**

J. Une analyse des enseignements tirés de l'action menée pour faire face à la catastrophe du tsunami a révélé davantage de problèmes d'inadaptation des interactions entre les pays touchés et les organisations internationales tant au niveau communautaire qu'aux niveaux national et régional. De ce fait, les communautés touchées par les catastrophes croulaient sous des fournitures et matériels non sollicités et non coordonnés, d'où de grands blocages logistiques. La cause en était dans une large mesure dans l'incapacité des organisations humanitaires à partager l'information précise sur la situation locale qu'elles pouvaient avoir obtenue auprès des dirigeants des communautés¹. L'Inspecteur a constaté que seule l'Inde disposait d'un plan de

¹ Fritz Institute, *Logistics and the Effective Delivery of Humanitarian Relief*, 2005, p. 6.

préparation aux catastrophes et de relèvement propre à assurer la coordination de l'aide internationale et tirant parti de capacités locales soutenues et mobilisées par des centres locaux de lutte contre les catastrophes, mis en place avec le soutien des organismes des Nations Unies.

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.**

K. La résilience face aux catastrophes et l'efficacité des secours et du relèvement au plan national sont fonction du degré d'intégration de la planification préalable au fonctionnement normal des équipes de pays des Nations Unies et de son adéquation aux plans d'action humanitaire communs. Lorsque la catastrophe survient, c'est d'abord sur la base de ce plan que l'aide humanitaire peut répondre aux besoins locaux, par la procédure des appels globaux notamment. L'Inspecteur a constaté dans les organismes du système des Nations Unies présents dans les pays où il s'est rendu des carences en matière d'élaboration et de mise à jour de plans d'action humanitaire communs opérationnels, en ce qui concerne plus précisément la cartographie des risques et les évaluations de base du degré de réduction de ces risques au moyen d'indicateurs réalistes et mesurables. Ces carences tenaient également au fort taux de rotation du personnel international, à l'absence de profils de qualification du personnel du BCAH déployé sur le terrain et au fait que les coordonnateurs résidents et coordonnateurs de l'aide humanitaire n'avaient pas toujours toutes les qualités d'organisateur voulues.

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 à la résilience, 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 éclairs 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.**

L. Par sa résolution 52/12B du 19 décembre 1997, 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. Par ces aspects ambigus, cette décision a été un facteur de prolongation des discussions sur la coordination entre divers organismes et programmes au niveau opérationnel. Pareil état de choses peut se révéler préjudiciable au processus de consultation et de coordination et entraîner des retards dans la prise des décisions.

Recommandation 12

L'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général de faire établir une évaluation indépendante approfondie du travail accompli par le 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 52/12B 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.**

M. Le fait que le Secrétaire général n'a pas désigné de coordonnateur de l'aide humanitaire dans nombre de pays, notamment dans des pays particulièrement vulnérables aux catastrophes, a beaucoup affaibli la capacité de l'ONU à jouer un rôle dirigeant en matière humanitaire dans les pays concernés et, de ce fait, donné l'impression que l'Organisation n'accorde qu'un faible rang de priorité aux questions relatives à la prévention et à la gestion 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.**

N. Le rôle joué par les commissions régionales des Nations Unies dans la promotion du développement économique et social des pays auprès desquels elles sont accréditées peut aussi constituer un apport considérable à la mise en œuvre d'actions intégrées d'intervention et de relèvement dans les communautés concernées. De fait, la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) a joué un rôle positif après la catastrophe du tsunami et face au séisme dans l'Asie du Sud, un rôle qui s'est traduit par la formulation de stratégies de gestion des risques et d'investissement postcatastrophes intégrées au développement socioéconomique. L'aptitude de la CESAP à promouvoir la coopération et l'assistance mutuelle entre les organisations intergouvernementales régionales et sous-régionales, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) notamment, devrait être considérée comme faisant partie des meilleures pratiques dignes d'être imitées.

O. La gestion des ressources mondiales est tributaire de la qualité des services centraux d'appui que le BCAH peut fournir à ses partenaires, sous diverses formes: prise en charge de services administratifs communs tels que l'information sur les situations d'urgence locales; télécommunications et autres moyens technologiques et envoi rapide du personnel requis sur le terrain; et matériel disponible tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies. Malgré l'entrée en vigueur de la Convention de Tampere, le BCAH ne s'est pas encore doté d'un service permanent d'appui à la mise en œuvre de cet instrument. Un examen approfondi du système de services communs d'appui du BCAH s'impose donc. À cet égard, l'expérience acquise par l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) pour la mise en place de son système de gestion des approvisionnements humanitaires, qui s'est révélé efficace en Amérique latine, pourrait être aussi pertinente pour d'autres régions.

Recommandation 14

Le Secrétaire général devrait:

a) Procéder à un examen approfondi du système de services communs d'appui géré par le BCAH, 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. 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'OPS en matière de solutions logistiques.

- **L'application de cette recommandation améliorerait l'efficacité des services communs d'appui pour l'aide humanitaire, en particulier dans les domaines de la logistique et de la gestion des approvisionnements, sur la base du bon exemple du système de gestion des approvisionnements humanitaires.**

P. Les disparités entre les réactions aux appels globaux ou accélérés sont manifestes si l'on considère la répartition tant sectorielle que géographique des contributions. Les catastrophes et situations d'urgence dont on parle beaucoup suscitent une réaction plus positive, s'accompagnant parfois d'un soutien non sollicité ou non spécifié, que les autres catastrophes dites «négligées et oubliées». Le processus des appels globaux lui-même ne couvre pas toutes les catastrophes et ne répond pas aux besoins des populations vulnérables dans les situations d'urgence négligées. Considérant l'expérience des appels qui ont suivi la catastrophe du tsunami et les engagements et décaissements financiers effectués, il faut s'employer d'urgence à: sélectionner et hiérarchiser les projets inclus dans les appels globaux et renforcer les capacités nationales, ainsi que la responsabilité qui incombe aux pays touchés de veiller à ce que les fonds reçus parviennent aux survivants de la catastrophe et ne servent qu'aux fins autorisées pour les différentes phases de la gestion de la catastrophe.

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; et

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

- **L'application de cette recommandation contribuerait à une meilleure définition des responsabilités touchant l'utilisation des fonds réunis dans le cadre des appels globaux.**

Q. Aucune corrélation n'a pu être établie entre la configuration des appels éclairs et des appels globaux, d'une part, et celle des montants prélevés sur le Fonds central autorenewable d'urgence (composante «trésorerie» du Fonds central d'intervention d'urgence). Les prélèvements sur ce fonds ont essentiellement servi à faciliter la gestion de la trésorerie des organismes concernés. Le BCAH n'a pas évalué l'utilisation réelle de ces fonds et leurs effets sur les activités, pas plus qu'il n'a utilisé le Fonds à des fins de prévention des catastrophes. L'ampleur et la rapidité des engagements financiers pris par les donateurs en réponse à l'appel éclair pour le tsunami ont rendu le recours au Fonds superflu.

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.**

R. Le mécanisme de financement utilisé actuellement pour mettre en œuvre un programme efficace d'aide humanitaire pour la lutte contre les catastrophes n'assure pas la constitution de la masse critique de ressources nécessaire pour permettre au BCAH et au secrétariat de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes de conserver une mémoire collective et de tirer de manière cohérente les enseignements de l'expérience pour la formulation des politiques et la mise en place d'une capacité d'appui efficace. Les secrétariats rencontrent de multiples difficultés administratives et financières, notamment: l'hétérogénéité des systèmes de collecte des fonds, la gestion distincte des fonds d'affectation spéciale internes et la constitution obligatoire de réserves de trésorerie imposée par les directives internes. Ces difficultés ont continué d'entraver le bon fonctionnement des secrétariats concernés, s'agissant plus précisément de la mise en œuvre de leurs politiques de recrutement respectives. Pour résoudre ces problèmes, il conviendrait que la budgétisation et le financement soient l'expression de la volonté collective des États Membres, formulée par un organe directeur approprié, en remplacement du système imprévisible actuel qui fait appel à des arrangements de financement bilatéraux avec différents donateurs.

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 BCAH 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 la lutte contre les 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 (CCQAB), 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; et**
- iii) D'examiner le fonctionnement du Fonds central d'intervention d'urgence;**

c) Inviter le Secrétaire général à promulguer le règlement financier du programme [comme indiqué au paragraphe a) ci-dessus], compte tenu, entre autres, des observations du CCQAB, 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.**

Introduction

1. La présente étude a pour origine une proposition faite en 2002 par le Bureau régional pour les Amériques de l'Organisation mondiale de la santé, qui était soucieux de voir s'instaurer à l'échelle de tout le système une coordination des opérations d'urgence et opérations complexes. Tout en inscrivant ce sujet sur la liste des rapports possibles dans le cadre de son programme de travail pour 2003 et au-delà (A/57/321, annexe, par. 5), le Corps commun d'inspection a décidé d'élargir la portée de ce rapport pour y inclure les approches interdisciplinaires adoptées par les organisations du système des Nations Unies en matière de gestion des catastrophes, de mécanismes de coordination et de normalisation interorganisations des procédures administratives. Les approches de ce type sont encore plus nécessaires du fait qu'à présent de nombreux organismes scientifiques et institutions spécialisées, certains ayant des mandats humanitaires et d'autres non, collaborent avec différents ministères et autres organismes des États Membres au développement des capacités nationales de soutien aux opérations humanitaires.

2. L'objet de la présente étude est d'identifier et de traiter les contraintes qui pèsent actuellement sur le système d'action humanitaire des Nations Unies en concentrant l'examen sur la nécessité de renforcer les principes directeurs figurant dans l'annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1991. Cette résolution établit un cadre pour la coordination de l'aide humanitaire d'urgence du système des Nations Unies. Elle concrétise aussi l'accord de tous les États Membres sur le fait que l'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et que l'ONU devrait veiller à ce que les secours soient acheminés avec rapidité et sans heurt ni discrimination. Le mandat de l'ONU en matière humanitaire s'étend à la promotion d'une transition sans heurt des secours au relèvement et à la reconstruction. Or, comme l'a bien montré l'expérience de la catastrophe du tsunami dans l'océan Indien, l'application de ces principes et de ce cadre connaît des difficultés croissantes, en ce sens que l'on n'a pas encore trouvé de réponse efficace à la multiplication des grandes catastrophes et situations complexes, faute d'avoir doté le système des Nations Unies d'un mandat humanitaire bien structuré couvrant l'ensemble du cycle de gestion des catastrophes, c'est-à-dire les secours d'urgence, la prévention et la planification préalable, la réduction des risques et le relèvement et la reconstruction après la phase d'urgence.

3. À la suite de la catastrophe du tsunami de l'océan Indien du 26 décembre 2004, l'Assemblée générale, dans sa résolution 59/279 du 19 janvier 2005, a insisté sur la nécessité de rester attentif, au-delà des secours d'urgence, à soutenir les opérations de relèvement, de reconstruction et de réduction des risques et à promouvoir la coopération entre des parties prenantes et des organismes d'aide humanitaire très variés. La Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, tenue à Kobe (Japon) en janvier 2005, a adopté le «Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: pour des nations et des communautés résilientes face aux catastrophes» (ci-après dénommé «Cadre de Hyogo»), qui exprimait un consensus international sur les modalités d'intégration de toutes les phases de l'aide humanitaire consacrées à la lutte contre les catastrophes, comprenant l'alerte rapide et mettant l'accent sur les besoins des groupes les plus vulnérables dans la société.

4. Pour établir le présent rapport, l'Inspecteur a d'abord procédé à une étude documentaire à l'issue de laquelle il a distribué une série de questionnaires aux organismes compétents du système des Nations Unies et à l'Organisation internationale des migrations, ainsi qu'à des

organisations non gouvernementales (ONG) actives dans le domaine de l'aide humanitaire et de l'atténuation des risques et des effets des catastrophes.

5. À partir des réponses reçues, l'Inspecteur a eu des entretiens avec des responsables des organisations participantes, tant au siège que dans les bureaux locaux/extérieurs, et il s'est enquis des vues d'un certain nombre d'autres organisations internationales, ONG, établissements de recherche sur les catastrophes et représentants d'États Membres. Dans le cadre de cette étude, l'Inspecteur s'est rendu sur le terrain, dans les zones touchées par le tsunami de l'océan Indien en Inde, en Indonésie et en Thaïlande ainsi que dans les bureaux extérieurs du Costa Rica et du Panama. Pour établir la version finale de ce rapport, l'Inspecteur a demandé aux organismes participants de lui faire part de leurs observations sur le projet de rapport et il en a tenu compte. L'Inspecteur a également soumis son projet de rapport à la sagacité collective de ses collègues en les consultant tant avant qu'après avoir reçu les observations des organisations participantes.

6. L'Inspecteur tient à adresser ses remerciements à tous ceux qui l'ont aidé dans la préparation du présent rapport, en particulier ceux qui ont participé aux entretiens et qui l'ont si volontiers fait profiter de leurs connaissances et de leurs compétences.

I. LE CONTEXTE

A. Impact mondial des catastrophes et effets sur le système des Nations Unies

7. On entend par catastrophe «une grave perturbation du fonctionnement de la société causant une menace réelle et généralisée à la vie ou à la santé humaine, aux biens ou à l'environnement, que la cause en soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat de processus complexe se déroulant sur une longue période»². Il s'agit là de la définition la plus large du terme «catastrophe», qui couvre les incidences pour les êtres humains des risques naturels, des conflits armés, des épidémies et de situations complexes dans lesquelles se trouvent les réfugiés et les personnes déplacées.

8. Depuis plusieurs décennies, les catastrophes, au sens retenu ci-dessus, incluant les risques naturels, les guerres, les accidents et les maladies infectieuses, suivent une courbe de croissance exponentielle, parallèlement à une augmentation du nombre des réfugiés et personnes déplacées. Les conséquences de cet état de choses risquent d'anéantir les résultats obtenus de haute lutte par les pays en développement sur le plan de la croissance et du développement durables. Les catastrophes auraient aussi des répercussions préjudiciables à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, dans la mesure où leurs effets se font davantage sentir dans les couches les plus vulnérables de la société ainsi que dans les pays les plus exposés.

B. Rôle du système des Nations Unies

9. L'Assemblée générale, dans sa résolution 46/182, a conféré à l'Organisation des Nations Unies un rôle central et unique dans la conduite et la coordination de l'action de la communauté internationale en faveur des pays touchés par des catastrophes. L'avantage comparatif de l'Organisation réside dans le fait que son rôle dirigeant émane du caractère universel de sa composition et de l'acceptation politique des principes directeurs relatifs à l'aide humanitaire définis dans l'annexe de ladite résolution. Elle devrait donc mobiliser toutes les sources d'assistance pour assurer l'acheminement rapide et sans heurt de l'aide à toutes les victimes, sans discrimination.

10. L'avantage comparatif ainsi conféré au système des Nations Unies par rapport à d'autres vecteurs d'assistance fait que ce système devrait jouer un rôle de plus en plus important dans la lutte contre cette augmentation exponentielle des pertes humaines et matérielles diverses provoquées par les catastrophes.

C. Est-ce que les ressources du système des Nations Unies correspondent à la gravité du problème des catastrophes?

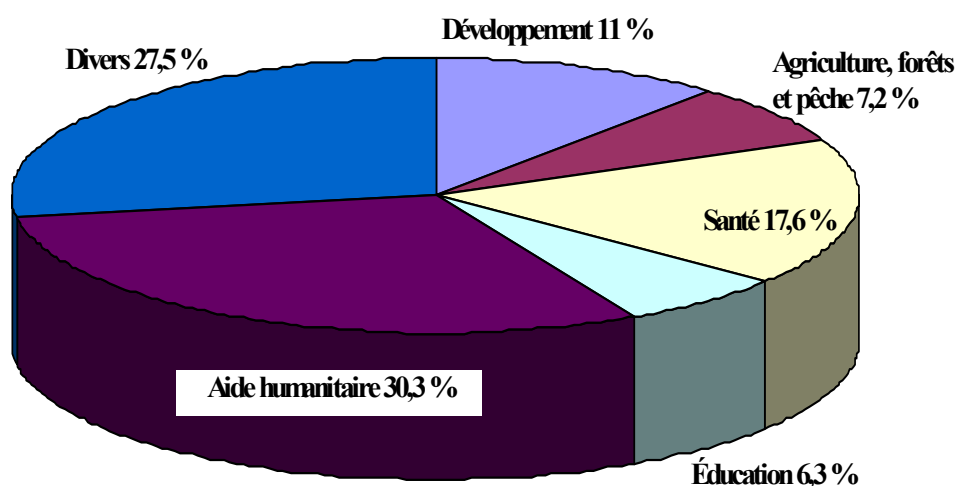
11. La réponse à cette question a pour préalable une évaluation quantitative de l'ampleur des ressources consacrées aux activités humanitaires, tant dans l'absolu que par rapport à tout

² Définition donnée au paragraphe 6 de l'article premier de la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, adoptée à Tampere (Finlande), le 18 juin 1998.

l'éventail des activités du système des Nations Unies. Il ressort de l'analyse des réponses des organisations participantes qu'au cours des cinq dernières années le système des Nations Unies a consacré tous les ans entre 2,1 et 4,8 milliards de dollars des États-Unis à l'aide humanitaire en cas de catastrophe (voir les annexes I et II).

12. Devant l'augmentation exponentielle des catastrophes, l'aide du système des Nations Unies dans le secteur humanitaire a continué d'augmenter plus vite que dans tout autre secteur entre 1999 et 2003 et s'établissait cette dernière année à 3 milliards de dollars, ce qui représentait la part la plus importante (30 % environ) des dépenses du système des Nations Unies afférentes aux activités opérationnelles de développement³. L'ampleur des ressources financières consacrées à ce secteur dans le système des Nations Unies est très nette (voir fig. ci-dessous).

Répartition par secteur des dépenses afférentes aux activités opérationnelles de développement des Nations Unies (2003)



Source: Données statistiques globales sur les activités opérationnelles de développement pour 2003: rapport du Secrétaire général (A/60/74-E/2005/57, tiré du tableau 13), 6 mai 2005.

13. Cela étant, il reste à déterminer si les ressources mobilisées par le système des Nations Unies étaient suffisantes pour lui permettre de s'acquitter de son rôle capital de coordination. Les ressources générales non liées à des projets précis que le système a reçues se montaient à 1 milliard de dollars environ, soit à peine 15 %⁴ du total de 7 milliards de dollars mis à disposition par la communauté internationale au titre de l'aide humanitaire. Avec une part aussi

³ Données statistiques globales sur les activités opérationnelles de développement pour 2003: rapport du Secrétaire général (A/60/74-E/2005/57), par. 48 à 58.

⁴ Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Update 2004-05*, 2005, par. 5.1 et 7.1.

modeste, les ressources du système des Nations Unies ne sont pas à la hauteur du rôle central de coordination de l'aide humanitaire internationale.

14. Les donateurs bilatéraux fournissent des fonds considérables, mais qui sont souvent réservés à des fins autres que celles prévues dans les appels globaux ou éclairs lancés par le système des Nations Unies⁵ dans certains cas de catastrophes fortement médiatisées. Les contributions versées ou annoncées en réponse à ces appels variaient aussi bien par leur montant que par leur destination. Les catastrophes fortement médiatisées suscitent généralement une réaction plus favorable que ce qu'il est convenu d'appeler les «urgences oubliées et négligées»⁶.

15. Par ailleurs, hormis le niveau encore modeste des fonds d'affectation spéciale du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH), qui sont réservés à des fins spécifiques (voir annexe III), l'essentiel des ressources disponibles pour les opérations humanitaires du système des Nations Unies est entre les mains des institutions spécialisées – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation internationale du Travail (OIT), Union internationale des télécommunications (UIT), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), OMS et Organisation météorologique mondiale (OMM) – et divers fonds et programmes des Nations Unies⁷ – Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR) et, surtout, Programme alimentaire mondial (PAM) – qui dépensent les trois quarts du total. Comme le système ne dispose pas d'un mécanisme intergouvernemental solide qui permettrait d'assurer le suivi et la gestion de l'ensemble des ressources, l'aide humanitaire qu'il dispense n'est pas à l'abri du risque de fragmentation.

D. Comment le système des Nations Unies a-t-il répondu aux besoins en matière de secours dans le cas du tsunami: une question clef pour la réforme de son rôle

16. Le tsunami du 26 décembre 2004 a déclenché l'une des catastrophes les plus mortelles et dévastatrices de l'histoire récente. Selon le Secrétaire général, son bilan se monte à près de 240 000 morts et 50 000 disparus. Plus d'un million de personnes ont été déplacées du jour au lendemain⁸.

⁵ En 2005, par rapport à des besoins évalués au total à 5 879 000 000 dollars au titre des appels globaux, les donateurs publics et privés se sont engagés à verser 6 617 400 000 dollars pour des projets ne figurant pas dans ces appels, dont 5 083 900 000 dollars pour la catastrophe du tsunami de l'océan Indien et 744 200 000 dollars pour le tremblement de terre de l'Asie du Sud (*Source*: BCAH, Service de surveillance financière, 26 mai 2006).

⁶ En janvier 2006, le financement des besoins dans des pays tels que la République centrafricaine (35 %), la République démocratique du Congo (62 %), le Malawi (56 %), le Niger (65 %), la Somalie (58 %) et l'Ouganda (75 %) demeurerait déficitaire alors que le taux de couverture des besoins était de 85 % pour les actions relatives au tsunami.

⁷ Relevant juridiquement du Secrétariat de l'ONU.

⁸ Renforcement des secours d'urgence, du développement, de la reconstruction et de la prévention au lendemain de la catastrophe du raz-de-marée dans l'océan Indien: rapport du Secrétaire général (A/60/86-E/2005/77), par. 3.

17. De par sa nature de drame spectaculaire et parce que des photographies et des enregistrements vidéo de diverses origines et montrant aussi bien les habitants des pays touchés que des expatriés ont été diffusés par les médias du monde entier, la catastrophe du tsunami de l'océan Indien a, plus que toute autre crise, suscité des réactions plus rapides et plus vastes émanant de nombreuses sources. La communauté internationale a fait montre d'une générosité et d'une solidarité sans précédent sur le plan du soutien technique et logistique à la région, organisant notamment le plus grand déploiement de moyens militaires en temps de paix de l'histoire des Nations Unies.

18. Au milieu de 2005, les annonces de contributions, toutes sources confondues, avoisinaient les 7 milliards de dollars (dont un milliard de dollars provenant d'entreprises et autres donateurs privés⁹), contre 1,3 milliard de dollars demandés dans les appels éclairs pour le tsunami. Si l'on tient compte des contributions annoncées au titre des besoins à long terme du relèvement et de la reconstruction, le montant total des annonces de contributions émanant des gouvernements donateurs, des institutions financières internationales, de personnes et entreprises privées et des pays sinistrés eux-mêmes se monterait à près de 15 milliards de dollars¹⁰.

E. Enseignements et problèmes

19. L'ampleur sans précédent de la catastrophe du tsunami, son caractère transfrontière et l'énormité des ressources mobilisées par la réaction internationale qu'elle a suscitée impliquaient des opérations très complexes et ont mis en lumière les déficiences du système humanitaire mondial existant. Les réflexions de l'Inspecteur sur l'ensemble de cette expérience et les enseignements que l'on peut en tirer peuvent se résumer comme suit:

Réussites

20. Les pertes secondaires en vies humaines pendant les opérations de secours ont été peu nombreuses.

21. Les efforts déployés ont été soutenus par une vague sans précédent de réactions favorables aux appels éclairs, en raison de l'impact mondial de la catastrophe et du sentiment de solidarité parmi les États Membres, renforcé par l'attention des médias, ainsi que le fait que de nombreuses victimes étaient des touristes et des visiteurs originaires de grands pays donateurs.

22. Cette catastrophe du tsunami a été vécue de manière suffisamment forte pour que des systèmes d'alerte rapide soient mis en place dans la région de l'Asie et du Pacifique en 2006, grâce à l'action conjointe du secrétariat de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes et de l'UNESCO. Il est désormais avéré que les activités consacrées par l'OMM et la Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO à la facilitation et à la mise au point de systèmes d'alerte rapide pour différents risques naturels sont essentielles pour la planification des opérations humanitaires imprévues.

⁹ Ibid., par. 11.

¹⁰ Bureau de l'Envoyé spécial pour les pays touchés par le tsunami, BCAH, Suivi des dépenses au titre des appels éclairs pour le tsunami, voir le site: <http://ocha.unog.ch/ets/Default.aspx>.

Problèmes

23. De manière générale, l'aide était déterminée par l'offre et non par les besoins. Elle était peu coordonnée au stade de l'intervention, et encore moins au stade du relèvement. L'exécution des projets d'aide d'urgence envisagés dans les appels éclairs n'était guère rapide: à la fin de 2005, les décaissements représentaient 48,9 % des engagements requis par les appels¹¹.

24. La transition de la phase des secours à celle du relèvement et de la reconstruction n'a pas été sans heurts ni difficultés dans l'après-tsunami, essentiellement à cause de l'ampleur sans précédent de la catastrophe et de l'existence préalable de situations complexes à Banda Aceh et dans les parties nord et est de Sri Lanka, qui appelaient de la part du coordonnateur résident et coordonnateur de l'aide humanitaire une approche plus intégrée et une assurance de neutralité et d'impartialité de l'aide.

25. Le bilan de cette expérience a aussi révélé un certain nombre de limitations imposées sur le terrain à l'application des principes et politiques humanitaires élaborés par le système des Nations Unies, à savoir:

Au niveau national:

a) L'absence dans la plupart des pays touchés de dispositifs juridiques et institutionnels nationaux traitant de manière claire et détaillée de la planification préalable, de l'alerte rapide et des plans de gestion des catastrophes;

b) L'absence dans la plupart des pays touchés de cadres préexistants pour la transition vers le relèvement et la reconstruction;

c) Le faible degré de compréhension du cadre et des procédures du système humanitaire des Nations Unies par les gouvernements des pays touchés;

d) L'articulation insuffisante entre les organismes humanitaires internationaux et la population touchée; et

e) La mise en œuvre peu satisfaisante des approches du relèvement et de la planification préalable axées sur les communautés.

Au niveau international:

a) Le fait qu'il n'existe pas d'ensemble cohérent de principes, de directives et de conventions adoptés au plan international pour les secours en cas de catastrophe et la réduction des risques qui institueraient des règles et des normes adaptées aux besoins nouveaux induits par les catastrophes de grande ampleur et transfrontières;

¹¹ BCAH, Suivi des dépenses au titre des appels éclairs pour le tsunami, site Web: <http://ocha.unog.ch/ets/Default.aspx> (consulté le 22 décembre 2005).

b) Les insuffisances au niveau de l'application de normes minimales pour l'aide aux personnes déplacées¹² et le fait que le droit des populations touchées d'accéder à l'information humanitaire n'est pas tout à fait bien compris;

c) L'absence d'autorité centrale de coordination chargée de planifier et gérer l'aide internationale dans les phases de secours, de relèvement et de reconstruction, qui s'explique par des carences inhérentes au système s'agissant de la coopération administrative interorganisations et par l'absence d'un pilotage intergouvernemental efficace; en particulier, la dichotomie entre la réduction des risques et l'intervention a pour pendant la fracture institutionnelle entre l'Équipe spéciale interinstitutions pour la prévention des catastrophes et le Comité permanent interorganisations, et a constitué un obstacle à la gestion stratégique de la transition;

d) La déficience des services communs d'appui et l'instabilité de la dotation en ressources des organisations du système, qui tablent trop sur des contributions volontaires imprévisibles, ainsi que le déploiement inégal des moyens d'aide humanitaire par les organismes bilatéraux;

e) Le fait que les organismes humanitaires internationaux se font concurrence pour obtenir le financement de projets bilatéraux.

26. Ces limitations sont à l'origine de retards dans l'organisation des opérations de secours sur le terrain: blocage au niveau du dédouanement, transit de biens et de matériels pour l'aide d'urgence et autres problèmes logistiques. Elles provoquent également des doubles emplois dans la fourniture de l'aide et ralentissent la planification du processus de relèvement et de reconstruction.

F. Vers la réforme du système

27. La quête des moyens d'assurer le rôle dirigeant du système des Nations Unies confère aux organes directeurs et aux chefs de secrétariats concernés une responsabilité extraordinaire, celle de tirer les conclusions des événements dramatiques récents et de fournir au système les éléments fondamentaux nécessaires à sa reconfiguration.

28. Les enseignements pertinents pour la réforme du système sont les suivants:

a) Les principes et directives qui régissent actuellement l'aide humanitaire et leur application se sont révélés inadéquats;

b) Il n'existe aucun mécanisme intergouvernemental qui apporte suffisamment de gouvernance et de gestion stratégique des ressources consacrées aux interventions en cas de catastrophe et à la réduction des risques par les organismes du système des Nations Unies et les donateurs bilatéraux publics et privés;

¹² Voir les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (E/CN.4/1998/53/Add.2), présentés à la Commission des droits de l'homme à sa cinquante-quatrième session. Ces principes directeurs avaient été établis par M. Francis Deng, qui était à l'époque Représentant du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays.

c) Les conditions dans lesquelles cette solidarité internationale sans précédent s'est exprimée étaient peut-être inhérentes à la réaction à la catastrophe du tsunami mais l'analyse de ces conditions est essentielle si le système des Nations Unies veut parvenir à mobiliser une aide internationale généreuse dans les catastrophes à venir et assurer une répartition plus équitable de cette aide;

d) Dans le cas présent, celui de la catastrophe du tsunami, où les contributions financières ne manquaient pas, le succès de l'intervention du système des Nations Unies était tributaire de la capacité de celui-ci à jouer un rôle dans la mobilisation des ressources, l'organisation et la coordination de l'acheminement efficace de l'aide et la répartition équitable de celle-ci sur tout le cycle de gestion de la catastrophe;

e) Il faut diffuser les bonnes pratiques, parmi lesquelles il convient de citer la mise en place d'une aide à l'identification des victimes de toutes nationalités en Thaïlande et l'appui de l'ensemble du système, sous l'égide du Coordonnateur de l'aide humanitaire des Nations Unies, au dispositif de relèvement et de reconstruction en Inde.

29. Considérant ces conclusions et les enseignements tirés de la catastrophe du tsunami dans l'océan Indien, l'Inspecteur examine dans la suite du présent rapport les carences du système humanitaire mondial sous les quatre angles suivants:

- a) Doctrine (principes et politiques);
- b) Gouvernance et gestion stratégique:
 - Cadre institutionnel;
 - Coordination;
- c) Services communs d'appui et mobilisation des ressources;
- d) Programme d'aide humanitaire des Nations Unies.

II. PRINCIPES ET POLITIQUES DU SYSTÈME ACTUEL D'AIDE HUMANITAIRE

30. Les sections qui suivent sont consacrées aux déficiences des principes et politiques qui régissent actuellement l'aide humanitaire et traitent d'un certain nombre d'enjeux nouveaux sur lesquels le système des Nations Unies doit se pencher.

A. Examen des principes et directives actuels

1. État du droit international relatif aux catastrophes

31. L'expérience de la catastrophe du tsunami dans l'océan Indien a démontré qu'il n'existe pas d'accords clairs et cohérents réglementant les divers aspects de la gestion des catastrophes transfrontières et de l'aide humanitaire. La Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, entrée en vigueur le 10 janvier 2005, est la seule convention internationale de ce type. Pour la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'état actuel du droit international relatif aux catastrophes est celui d'un assemblage hétéroclite de plus de 130 instruments divers, en majorité des traités bilatéraux conclus essentiellement entre des pays européens. Il n'en ressort aucun schéma identifiable de principes généraux sur les aspects essentiels de l'intervention en cas de catastrophe tels que les conditions d'entrée, les permis de travail, la liberté de circulation, l'échange de l'information, le traitement des expéditions, etc.¹³.

2. Fragmentation des principes et politiques

32. Des directives et des politiques interorganisations sur l'aide humanitaire et la prévention des catastrophes ont été mises au point dans le cadre du Comité permanent interorganisations et de l'Équipe spéciale interinstitutions sur la prévention des catastrophes. Ces deux instances sont des organismes de coordination interorganisations au sein du système des Nations Unies, présidés par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence et responsables, respectivement, de l'aide d'urgence et de la prévention des catastrophes naturelles (voir annexes IV et V). Le Comité permanent est ouvert à un nombre limité de secrétariats internationaux et d'ONG, mais pas aux États Membres. L'Équipe spéciale est une instance destinée à faciliter la réalisation des objectifs de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes par les entités sectorielles, internes et externes au système des Nations Unies, qui participent à la réduction des risques de catastrophe. Elle est ouverte aux organismes compétents du système, aux experts d'ONG et aux services chargés de la lutte contre les catastrophes dans les gouvernements des États Membres. Après l'adoption du Cadre de Hyogo, le Secrétaire général a annoncé que l'Équipe spéciale serait réorganisée et rebaptisée, à compter de 2007, Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe.

¹³ Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2000* (Genève).

33. Le Comité permanent interorganisations a élaboré près de 25 politiques, principes et directives concernant l'aide humanitaire (voir annexe VI). Ces instruments procèdent des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays¹⁴ et des Principes directeurs contenus dans l'annexe de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale. L'Équipe spéciale, de son côté, a élaboré des instruments interorganisations visant à assurer la complémentarité des initiatives prises par les entités sectorielles participant à la mise en œuvre de la Stratégie internationale et du Cadre de Hyogo. On y trouve des directives et des tabulations dont l'objet est de faire ressortir les domaines prioritaires et de déceler les lacunes dans les activités entreprises dans le cadre de programmes et de réseaux thématiques, régionaux et nationaux. L'on peut citer, à titre d'exemple, les Directives pour l'intégration de la Stratégie de prévention des catastrophes aux BCP (bilans communs de pays) et aux PNUAD (plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement)¹⁵ et les Principes directeurs régissant les plates-formes nationales pour la réduction des risques de catastrophe¹⁶.

34. Ces deux organes de coordination relèvent d'une même personne, à savoir le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, mais ont néanmoins élaboré leurs directives, politiques et procédures plus ou moins chacun de son côté. Bien que l'Assemblée générale, dans sa résolution 46/182 (annexe, par. 9), ait préconisé la recherche d'une transition intégrée et sans heurt des secours à la reconstruction, les instruments en question s'adressent à des interlocuteurs divers, de manière parcellaire. L'Inspecteur a constaté qu'ils n'ont pas été rationalisés et regroupés de manière systématique en un corpus humanitaire unique, sur un support facilement disponible et compréhensible pour un public plus vaste de professionnels de l'humanitaire, en particulier les intervenants dans les pays touchés par les catastrophes.

35. Il est fortement conseillé aux organisations du système des Nations Unies d'établir un recueil, des commentaires, un ouvrage d'introduction et des manuels regroupant les principes, critères, normes internationales, directives et politiques existants qui serviraient au renforcement des capacités de mise en place et de gestion de dispositifs et de mécanismes réglementaires nationaux dans les pays touchés par les catastrophes.

3. Efficacité des principes et politiques

36. Dans l'accomplissement de leur mission de promotion, le Comité permanent interorganisations et l'Équipe spéciale interinstitutions pour la prévention des catastrophes partent du principe que les pays touchés et les donateurs bilatéraux appliqueront leurs politiques et procédures comme si celles-ci avaient le statut de convention internationale régissant le

¹⁴ Voir plus haut note 12.

¹⁵ Figurant dans Draft Guidance Note, secrétariat de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes, et PNUD, 23 mars 2006.

¹⁶ Document de travail du secrétariat de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes, 17 octobre 2005 (disponible sur le site <http://www.unisdr.org/eng/country-inform/ci-guiding-princip.htm>).

fonctionnement de la communauté humanitaire internationale¹⁷. En dépit de ses efforts, l'Assemblée générale n'a pas officiellement approuvé ces instruments, même si elle a donné son «aval» politique à certains d'entre eux, dont: les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays; des directives d'orientation sur les secours et le relèvement en cas de catastrophe telles que les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes; les Directives élaborées par le Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage (INSARAG); et l'Initiative sur les principes et bonnes pratiques d'actions humanitaires¹⁸.

37. En fait, ces instruments sont essentiellement d'ordre administratif et s'appliquent aux secrétariats des institutions spécialisées des Nations Unies et organisations associées participantes et non à tous les intervenants humanitaires. Par ailleurs, ces instruments ne sont pas juridiquement contraignants, même si certains d'entre eux, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, par exemple, peuvent être assimilés à du droit «soft», dans la mesure où ils rassemblent des normes et textes internationaux. Cela étant, leur validité officielle est limitée du fait de l'absence d'approbation officielle par l'Assemblée générale, malgré les efforts faits à plusieurs reprises par le Secrétaire général pour amener les États Membres à adopter ces principes directeurs comme «norme fondamentale internationale» pour la protection des personnes déplacées¹⁹.

4. Maîtrise et appropriation des principes et politiques

38. Les instruments susmentionnés ne sont encore ni reconnus ni appliqués par la plupart des pays en développement, qui les comprennent peu et n'ont guère participé à leur élaboration. De ce fait, comme il est apparu lors des ateliers sur les enseignements de la catastrophe du

¹⁷ Le dispositif que l'Équipe spéciale cherche à mettre en place pour faire en sorte que la prévention des catastrophes soit une action concertée privilégie le dialogue et *la réalisation de consensus entre les secteurs tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies* (c'est nous qui soulignons). Voir également secrétariat du Comité permanent et de son groupe de travail, *Inter-Agency Standing Committee and Working Group: Concise Terms of Reference & Action Procedures*, version révisée et abrégée (Genève, 1998). Le Comité permanent a indiqué que l'un de ses objectifs principaux est de «s'employer à faire reconnaître l'intérêt de principes humanitaires communs par les parties n'appartenant pas au Comité permanent».

¹⁸ Ensemble de 23 principes et bonnes pratiques d'action humanitaire et plan de mise en œuvre élaborés par 16 pays donateurs industrialisés lors d'une réunion organisée en 2003 par le Gouvernement suédois pour examiner les bonnes pratiques dans ce domaine. (Source: <http://www.goodhumanitariandonorship.org/background1.asp>, Département du développement international, Londres, consulté le 22 février 2006.)

¹⁹ En réponse à l'appel lancé par le Secrétaire général dans son rapport intitulé «Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous» (A/59/2005, par. 210), la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale à sa soixantième session a considéré que les Principes directeurs constituent un «cadre international important» pour la protection des personnes déplacées (voir résolution 60/1, par. 132 et résolution 60/168, par. 8).

tsunami²⁰, l'état de préparation de bon nombre de pays touchés par la catastrophe du tsunami dans l'océan Indien allait d'«inégal» à «insuffisant» et ne correspondait pas aux directives établies au plan international.

39. Compte tenu de l'expérience qu'ils ont vécue, les pays d'Asie concernés ont commencé à se doter de dispositifs de réglementation nationaux et locaux qui intègrent les volets «intervention» et «réduction» de la lutte contre les catastrophes. Ces pays doivent participer de manière plus active en tant que parties prenantes à l'élaboration des instruments et bénéficier d'un travail de promotion et de formation à ce sujet de la part des organisations du système des Nations Unies.

40. L'application effective des principes et directives est fonction de l'acceptation de ces instruments par les pays concernés. En conséquence, les États Membres devraient maîtriser et s'approprier les normes, principes et directives afin de s'impliquer davantage dans de véritables discussions sur la manière dont ils pourraient bénéficier de ces instruments et améliorer leur application. Pour disposer d'un cadre réglementaire international qui soit effectivement applicable aussi bien par les pays touchés par les catastrophes que par ceux qui leur viennent en aide sur le terrain, il faut que le Conseil économique et social examine ces principes et directives et engage un processus d'élaboration de normes et de règlements internationaux cohérents ouvert à toutes les parties prenantes et autres acteurs compétents (**voir recommandation 1**).

B. Aspects concrets des principes et directives

1. Normes minimales concernant les besoins des personnes déplacées et l'accès à l'information

41. Compte tenu des enseignements tirés de la catastrophe du tsunami dans l'océan Indien, l'Inspecteur estime que les normes minimales concernant les besoins des personnes déplacées, en matière d'accès aux vivres essentiels et à l'eau, au logement, à l'habillement, aux services médicaux et à l'assainissement, etc., n'ont pas été systématiquement appliquées par les organismes humanitaires, ni gérées sur la base d'une évaluation exacte des besoins locaux, si l'on considère l'ampleur de l'aide étrangère annoncée. Les États Membres et leurs organismes d'aide humanitaire sont tenus d'appliquer pleinement les normes énoncées dans les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, dans le cadre de leur dispositif réglementaire national de gestion des situations d'urgence et sur la base d'une évaluation des besoins des communautés touchées. L'Inspecteur espère que le Secrétaire général prendra cet aspect en compte pour l'application de la recommandation 1.

42. Par ailleurs, les normes minimales qui figurent actuellement dans les principes directeurs susmentionnés ne comprennent pas les besoins et droits vitaux de la population sinistrée à l'accès à l'information humanitaire et aux outils de communication qui leur permettraient de

²⁰ Organisation des Nations Unies, «Atelier régional sur les enseignements et les pratiques optimales concernant la réaction au tsunami de l'océan Indien: rapport et résumé des principales conclusions», Medan (Indonésie), 13 et 14 juin 2005 et «Atelier sur les enseignements et les pratiques optimales concernant l'après-tsunami: rapport et conclusions des groupes de travail», Jakarta (Indonésie), 16 et 17 mai 2005.

bénéficier des mesures d'alerte rapide, de sécurité et de sûreté face à de multiples risques²¹. L'Inspecteur a été informé qu'un groupe de travail du Comité permanent interorganisations s'est penché sur cette question²². Il espère que le travail que mène actuellement le Comité permanent sous la conduite du Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées débouchera sur l'adoption d'une nouvelle norme minimale à ajouter aux Principes directeurs.

43. À cet égard, selon certaines informations, au cours de la phase de secours après la catastrophe du tsunami dans l'océan Indien, les opérations humanitaires ont été entravées par le recours excessif et coûteux à des téléphones mobiles dotés d'une faible capacité de gestion des messages courts (SMS) et par des restrictions gouvernementales excessives à l'utilisation de radios à ondes courtes, qui auraient permis la transmission de l'information humanitaire à la population. La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge estime que l'information est une ressource vitale dans les situations de catastrophe²³ (**voir recommandation 2**).

2. Identification des victimes

44. Selon le BCAH, l'identification des victimes ne fait pas actuellement partie du mécanisme international de gestion des catastrophes. Le système actuel d'intervention d'urgence est axé sur une évaluation des incidences des catastrophes limitée au pays touché et à sa population. La réaction à de grandes catastrophes transfrontières comme celle du tsunami de l'océan Indien impose un réexamen par le Comité permanent du dispositif d'assistance actuel. Celui-ci est en effet fondé sur une sous-estimation de l'aptitude des pays touchés à sauver des vies humaines ainsi que sur l'impératif consistant à s'occuper des victimes appartenant à ces pays²⁴.

45. Dans les grandes catastrophes, le souci premier des pays non touchés est d'assurer la sécurité et la protection de leurs ressortissants dans le pays touché et de mettre en place un mécanisme d'identification des victimes expatriées qui se trouvaient dans ce (ou ces) pays. Les directives pertinentes du Comité permanent doivent être revues afin de renforcer la coopération mutuelle entre les pays touchés et les pays qui les aident afin que le souci d'identification des

²¹ Le HCR est en train d'établir une nouvelle édition de ses normes fondamentales, qui sont utiles mais ne mentionnent pas cet accès: *Practical Guide to the Systematic Use of Standards & Indicators in UNHCR Operations*, 2^e éd. (Genève, Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés, 2006).

²² Voir Comité permanent interorganisations, «Protecting persons affected by natural disasters: IASC operational guidelines on human rights and natural disasters», Genève, 2006.

²³ Voir l'introduction de Markku Niskala, Secrétaire général de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au *World Disasters Report: focus on information in disasters* (Kumarian Press Inc., 2005), p. 8 et 9.

²⁴ John Cosgrave, «Tsunami Evaluation Coalition: initial findings», conclusion 3, ALNAP (Londres, Institut de développement international, décembre 2005). Également disponible sur le site Web: <http://www.alnap.org/tec>.

victimes soit pris en compte dans le déploiement d'une aide humanitaire qui s'adresse à toutes les victimes.

46. L'exemple de l'opération d'identification des victimes du tsunami en Thaïlande est intéressant à cet égard. Elle a permis de fournir aux proches des victimes et aux organisations privées et publiques une information sur l'identité de toutes les victimes du tsunami, concrétisant ainsi les dimensions universelles de l'aide humanitaire. Cette opération a été menée avec succès par les autorités de police thaïlandaises avec les généreuses contributions des pays qui comptaient des ressortissants parmi les résidents et touristes portés disparus. Ces pays ont détaché auprès des autorités thaïlandaises des membres de leur personnel de médecine légale et autres experts. Hormis ses liens avec l'OMS, cette opération n'a reçu aucun appui du système des Nations Unies (**voir recommandation 3**).

3. Secours militaires et secours aériens

47. D'après les sources que l'Inspecteur a consultées et les représentants des pays touchés avec lesquels il s'est entretenu, l'actuel cadre juridique international ne donne pas d'indications suffisantes sur la marche à suivre pour déclencher rapidement le mécanisme de gestion des catastrophes en cas de sinistre de grande ampleur. Les secours ont souvent été entravés par l'absence d'accord sur l'organisation de l'assistance militaire et des opérations aériennes, ainsi que par de longues mais inévitables négociations entre les États concernés sur le transit et le déploiement des avions militaires et notamment sur les autorisations d'atterrissage. L'arrivée des responsables de la coordination entre civils et militaires a parfois été retardée d'une ou deux semaines, ce qui a nui aux opérations de secours. L'aviation civile a été mise à rude épreuve car il lui a fallu acheminer à bref délai une aide importante aux régions victimes de la catastrophe, aussi un groupe d'experts des services de recherche et de sauvetage de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a-t-il préconisé l'établissement de principes directeurs pour accélérer le déploiement d'avions dans les opérations transfrontières de recherche, de secours et de sauvetage en cas de catastrophe particulièrement grave²⁵. Il est manifestement nécessaire de prendre des dispositions dans l'aviation civile et l'aviation militaire pour qu'il y ait toujours des appareils en attente, prêts à décoller, et de préciser le rôle du BCAH qui doit coordonner et faciliter le déploiement de ces ressources et l'acheminement par avion de l'aide humanitaire.

48. Au moment du tsunami, par exemple, une grande partie de l'appui logistique immédiat a été fourni par les troupes que les États Membres ont envoyées sur place, souvent de leur propre initiative. Trente cinq pays ont dépêché 30 000 militaires au total dans les zones sinistrées. Le Centre de coordination interallié, établi à la base navale d'U-Tapao, en Thaïlande, par la Force de soutien interalliée (CSF 536) (Australie, Canada, États-Unis d'Amérique, Inde, Japon, Pays-Bas, et ONU) pour coordonner les premières phases des secours internationaux,

²⁵ ATM/AIS/SAR/SG/15, appendice C au rapport sur le point 3 de l'ordre du jour, 3 C-1, Recommandations, séminaire de l'OACI sur la recherche et les secours, Chennai (Inde), 7-11 mars 2005.

a joué un rôle directeur dans ce domaine. Il a aidé à surmonter les obstacles logistiques jusqu'à ce que l'ONU puisse prendre la relève²⁶ (**voir la recommandation 4**).

4. Gestion des catastrophes en plusieurs phases et utilité des apports scientifiques

49. L'expérience du tsunami a clairement fait ressortir la nécessité de prendre des mesures concrètes pour assurer une transition sans heurt de la phase d'urgence au relèvement et à la reconstruction.

50. Le Cadre d'action de Hyogo souligne aussi la nécessité d'associer intervention et réduction des effets des catastrophes pour aider les communautés touchées à mieux résister et pour faciliter la transition. À cet égard, certains spécialistes asiatiques de la lutte contre les catastrophes naturelles ont indiqué à l'Inspecteur que pour lier secours d'urgence, relèvement et réduction des risques, il eût été bon d'adjoindre des scientifiques, par exemple des sismologues, à l'équipe d'évaluation et de coordination envoyée sur place par l'ONU, et ce immédiatement après le tsunami. Selon eux, les évaluations de cette équipe et du BCAH auraient beaucoup gagné à être accompagnées d'avis scientifiques pouvant favoriser le relèvement et le développement à long terme.

51. La dichotomie entre l'intervention en cas de catastrophe et la réduction de leurs effets qui se manifeste dans le clivage institutionnel entre le système de la SIPC et le Comité permanent interorganisations nuit à la gestion stratégique de la transition. Elle est propre à ces organes de coordination: les autres organismes des Nations Unies ont des moyens internes de gérer intégralement la transition, dans le cadre de stratégies de retrait approuvées par leurs organes directeurs²⁷. Généralement, le très utile dispositif d'intervention établi par le BCAH n'est pas maintenu une fois l'urgence passée. En d'autres termes, le Bureau ayant coutume de ne rester que trois à six mois sur le terrain, pendant la durée de la crise, la structure de coordination qu'il a mise en place ne subsiste pas après le départ des secouristes et des agents de maintien de la paix.

52. On ne saurait jeter la pierre au BCAH car son mandat au stade du relèvement et aux étapes ultérieures demeure flou, même si l'on considère la résolution 46/182 de l'Assemblée générale²⁸. Du fait de cette ambiguïté, la définition que donne le Bureau des «opérations humanitaires» est limitée à l'«allègement des souffrances humaines» et semble exclure deux aspects fondamentaux de la gestion des catastrophes: la planification préalable et le relèvement, qui sont compris dans la définition de la gestion des situations d'urgence figurant dans la Stratégie internationale de prévention des catastrophes. Dans l'intérêt d'une transition harmonieuse à l'échelle du système, il faut que les organismes d'assistance humanitaire et de développement concernés s'entendent

²⁶ Ralph A. Cossa, «South Asian tsunami: U.S. Military provides "logistical backbone" for relief operation», in e-journal USA (mars 2005), (voir <http://usinfo.state.gov/journals/https/1104/ijpe/cossa.htm>).

²⁷ D'après des communications du PAM et du BIT et des entretiens avec des fonctionnaires de l'UNICEF.

²⁸ Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 35 h) et 41.

sur la définition des termes clefs ainsi que sur les politiques, les stratégies et, en particulier, les normes concernant le retrait (**voir la recommandation 5**).

5. Le rôle essentiel des coordonnateurs de l'aide humanitaire dans la transition des secours au relèvement et à la reconstruction

53. Le tsunami de l'océan Indien et la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles ont mis tout spécialement en lumière l'importance de l'alerte rapide, de la préparation aux situations d'urgence (ou planification préalable), de la prévention, ainsi que d'une transition sans heurt des secours au relèvement et à la reconstruction. L'ex-Président des États-Unis, Bill Clinton, en sa qualité d'Envoyé spécial du Secrétaire général dans les pays touchés par le tsunami, a informé le Conseil économique et social en juillet 2005 que les efforts de relèvement visaient avant tout à «reconstruire mieux qu'avant» et à soutenir l'action à long terme engagée par la communauté internationale et les pays touchés pour établir, par exemple, des sources de revenus et d'emplois sur le terrain²⁹.

54. Le Cadre d'action de Hyogo est essentiellement un plan général de gestion des risques, qui associe intervention et réduction des effets des catastrophes pour permettre aux communautés de mieux résister en cas de situation d'urgence et pour assurer un relèvement et une reconstruction rapides dans des conditions optimales. Les équipes de pays des Nations Unies, administrées et dirigées par les coordonnateurs de l'aide humanitaire, sont censées aider les gouvernements à le mettre en œuvre dans le contexte de la programmation par pays.

55. Dans de nombreux pays, cependant, la reconstitution des sources de revenus et la reconstruction des zones touchées n'ont pas été faciles à mettre en route en raison de l'ampleur sans précédent de la catastrophe et de la complexité de la situation préexistante dans le nord et l'est de Sri Lanka et à Banda Aceh. L'assistance du BCAH n'a généralement pas suffi à aider les pays à dresser des plans de relèvement et de reconstruction dans les six mois suivant le séisme. Les coordonnateurs résidents de l'ONU en poste dans les pays visités, qui sont également coordonnateurs de l'aide humanitaire, ont essayé de combler les lacunes de la coordination en soutenant la transition des secours au relèvement dans des conditions très difficiles. Étant donné que la durée de l'intervention du Bureau est limitée et qu'il n'a pas de mandat précis en ce qui concerne le relèvement, face aux autres organisations et aux gouvernements des pays touchés, une gestion stratégique de la transition à l'échelle du système n'a pas toujours été possible.

²⁹ Voir la transcription de l'allocution prononcée par M. Clinton lors du débat consacré par le Conseil économique et social aux questions humanitaires, «Lessons learned from the response to the Indian Ocean disaster», 14 juillet 2005, Nations Unies, New York. Voir également les communiqués de presse suivants: ECOSOC/6166, du 14 juillet 2005, et ECOSOC/6167, du 15 juillet 2005.

6. Une heureuse exception: le cas de l'Inde

56. L'Inspecteur a cependant relevé une exception notable: l'élaboration du plan-cadre pour le relèvement de l'Inde³⁰, par lequel les organismes des Nations Unies, avec le concours de la Banque asiatique de développement et de la Banque mondiale et sous la conduite du coordonnateur résident/coordonnateur de l'aide humanitaire, ont aidé le Gouvernement indien à mettre sur pied un programme général de remise en état et de reconstruction au lendemain du tsunami.

57. Le Gouvernement indien n'a pas demandé d'assistance extérieure pendant la phase des secours, mais les institutions multilatérales l'ont quand même aidé dans le cadre de leurs programmes en cours et il a bénéficié, pour ce qui est de la coordination des opérations, de l'appui du coordonnateur résident/coordonnateur de l'aide humanitaire de l'ONU ainsi que de l'équipe locale des Nations Unies pour la gestion des opérations en cas de catastrophe, l'UNICEF faisant en outre office d'agent de liaison avec les ONG locales et les communautés des zones touchées³¹. Un centre des opérations d'urgence relevant de cette équipe a été créé le jour même du tsunami par le personnel du bureau de l'UNICEF à Chennai. En outre, une équipe de relèvement des Nations Unies a établi, avec des ONG, un centre principal d'aide au relèvement et des centres locaux dans les communautés touchées par le tsunami, pour que la population contribue à la coordination de l'assistance internationale et engage un processus de reconstruction évolutif, propre à accroître sa résistance à divers types de catastrophes³².

58. Le dispositif mis en place en Inde pour faire face aux conséquences du tsunami tenait compte de l'expérience pratique par le Gouvernement et par les organismes des Nations Unies après le cyclone qui avait frappé l'Orissa en 1999 et le tremblement de terre au Gujarat en 2001; il reposait sur les normes et les principes humanitaires de l'ONU et s'inspirait des mesures prescrites dans le Cadre d'action de Hyogo pour mieux relever les communautés touchées.

59. Le cas de l'Inde montre que même sans recourir à un appel global et à l'organisation d'une assistance humanitaire sous l'égide du BCAH, le système des Nations Unies peut grandement aider les pays touchés à réussir une transition sans heurt sous la direction du coordonnateur résident/coordonnateur de l'aide humanitaire, dans le cadre des mécanismes de coordination existants associés au plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ainsi qu'au bilan commun de pays à l'échelon national, si les organismes considérés s'attellent collectivement à la tâche et œuvrent avec détermination. Cet exemple de bonne pratique devrait être suivi dans d'autres pays.

³⁰ «Recovery framework in support of Government of India for a post-tsunami rehabilitation and reconstruction programme», plan-cadre établi en mars 2005 par l'équipe de pays des Nations Unies sous la direction du coordonnateur résident/coordonnateur de l'aide humanitaire en Inde.

³¹ Ibid., p. 8.

³² United Nations Recovery Team India (équipe de relèvement des Nations Unies en Inde) *Update*, 22 juin 2005, p. 4 (voir le site Web: <http://www.un.org.in>).

60. À cet égard, l'Inspecteur juge nécessaire de régler deux questions:

- Premièrement, on considère généralement que l'efficacité des coordonnateurs résidents/coordonnateurs de l'aide humanitaire dépend dans une trop large mesure de leurs qualités personnelles et de leur talent de diplomate; des compétences de base permettent pourtant le bon fonctionnement du système³³. Il faut donc réexaminer le rôle des coordonnateurs, le profil, les compétences requises, ainsi que le système de sélection, de formation et de gestion, afin que l'efficacité en matière de coordination devienne la norme. Le BCAH, qui a entrepris un tel examen pour la phase des secours d'urgence³⁴, devrait l'étendre au relèvement et aux phases ultérieures.
- Deuxièmement, le mandat actuel des coordonnateurs ne définit pas leurs responsabilités en ce qui concerne la coordination de l'assistance humanitaire fournie par les organismes des Nations Unies au stade du relèvement et de la reconstruction, mais prévoit qu'ils doivent coopérer avec ces organismes à la planification et à l'exécution d'activités de remise en état et de développement³⁵. Il faut envisager de mettre en place un système de responsabilisation pour suivre les travaux des coordonnateurs résidents/coordonnateurs de l'aide humanitaire, ainsi que des organismes membres des équipes de pays, en fixant des obligations de résultats clairement définies, notamment l'établissement d'un plan d'assistance à l'échelle du système pour la phase de relèvement et les phases ultérieures. Dans sa résolution 46/182 (par. 39 de l'annexe), l'Assemblée générale leur a demandé de «faciliter la planification préalable en ce qui concerne le système des Nations Unies et contribuer à un passage rapide de la phase des secours à celle du développement» (**voir la recommandation 6**).

³³ Costanza Adinolfi *et al.*, «*Humanitarian Response Review*», rapport indépendant établi à la demande du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, BCAH, 2005, p. 49.

³⁴ Ibid., p. 51. Voir également le document du CPI intitulé «*Strengthening the Humanitarian Coordinator's System: What is our goal and how do we get there?*» (PR/0604/1515/7), approuvé par la Réunion des mandants du CPI le 24 avril 2006, et le document intitulé «*Strengthening the Humanitarian Coordinator's System, HC Training and the HC Profile*» (WO/0607/7), approuvé par le Groupe de travail du CPI à la réunion qu'il a tenue du 5 au 7 juillet 2006 et soumis pour approbation officielle à la Réunion des mandants en décembre 2006.

³⁵ CPI, Terms of reference for the humanitarian coordinator (2003) (mandat des coordonnateurs de l'aide humanitaire) affiché sur le site Web: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc>.

III. CADRE DE GOUVERNANCE ET DE GESTION

A. Cadre institutionnel

1. Création d'un comité intergouvernemental de la lutte contre les catastrophes

61. Le secteur de l'assistance humanitaire est le premier bénéficiaire des ressources du système des Nations Unies (30 % du total). Aucun autre secteur, pas même celui des opérations de maintien de la paix, n'a reçu autant de ressources en 2003 et ne fait intervenir autant d'acteurs et de parties prenantes (voir les annexes I et II).

62. D'après les réponses au questionnaire établi par le Corps commun d'inspection pour la préparation du présent rapport, on distingue trois grands intervenants ou groupes d'intervenants: le Comité permanent interorganisations (CPI), l'Équipe spéciale interorganisations pour la prévention des catastrophes et les institutions internationales de financement et de développement. S'y ajoutent trois autres groupes: les organismes des Nations Unies à vocation humanitaire, les principales ONG (notamment le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) et les gouvernements – qui non seulement fournissent des ressources, mais encore jouent un rôle croissant dans l'assistance opérationnelle. La diversité des groupes d'acteurs, qui reflète la dichotomie entre le CPI et le mécanisme de la SIPC, présente un risque de fragmentation et de dispersion des efforts des nombreux intervenants et des nombreuses sources de financement, la coordination interinstitutions étant facultative.

63. Le tsunami a démontré la nécessité d'établir des principes et des directives mieux adaptés à l'assistance humanitaire, applicables aux États Membres qui sont parties prenantes et fondés sur leur participation. Il faut mettre en place un mécanisme intergouvernemental qui permette aux États Membres de participer à leur élaboration et à la coordination, la gouvernance et la gestion stratégique nécessaires à leur application. Bien que le Secrétaire général ait appelé à regrouper les questions humanitaires et les questions connexes sous un seul et même point de l'ordre du jour³⁶, aucun organe intergouvernemental n'a encore examiné la question de l'assistance humanitaire en cas de catastrophe d'une façon cohérente et approfondie. Il convient aussi de rappeler qu'en proposant d'instaurer un débat du Conseil économique et social consacré aux questions humanitaires, en 1997, le Secrétaire général avait aussi suggéré de créer ultérieurement un conseil d'administration des affaires humanitaires qui pourrait donner des directives concernant les grands problèmes humanitaires et veiller à la coordination des interventions³⁷.

64. Le mécanisme actuel de gouvernance administré par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social dans le domaine humanitaire pâtit de l'absence d'organes d'appui intergouvernementaux spécialisés. Or, dans les autres grands secteurs économiques et sociaux,

³⁶ Définition et exécution des mandats: analyse et recommandations aux fins de l'examen des mandats – Rapport du Secrétaire général (A/60/733), par. 97.

³⁷ Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes – Rapport du Secrétaire général (A/59/950), par. 193.

on compte pas moins de 14 commissions organiques et groupes d'experts qui relèvent du Conseil et lui font rapport, dont neuf sont des organes intergouvernementaux. Pour aider le Conseil à s'acquitter de ses fonctions conformément à l'article 68 de la Charte des Nations Unies, ces organes lui donnent des avis spécialisés sur la coordination et la mobilisation des compétences interinstitutions à l'échelle du système. Ils sont également chargés par l'Assemblée générale d'assurer l'application des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies, en tenant compte de l'expérience acquise et des enseignements tirés dans leurs domaines respectifs³⁸. Pour la gestion des catastrophes, en revanche, il n'existe aucun mécanisme de ce type.

65. Si l'on créait un organe intergouvernemental spécialisé dans la lutte contre les catastrophes, en s'inspirant du mandat et des pratiques des autres organes d'appui du Conseil économique et social, il aiderait le Conseil à:

a) Examiner et harmoniser le droit et les principes humanitaires concernant les interventions d'urgence et la lutte contre les catastrophes (comme il est proposé dans la recommandation 1);

b) Assurer la coordination et la cohérence des décisions prises par les institutions spécialisées, les fonds et les programmes en ce qui concerne les grandes orientations et la gestion des ressources, en mettant pleinement à profit l'expérience et les compétences de ces partenaires;

c) Établir un cadre pour la planification stratégique et la coordination des politiques des organismes des Nations Unies au niveau intergouvernemental, d'un bout à l'autre du processus de gestion des catastrophes;

d) Faciliter la surveillance, la gestion et la responsabilisation de l'assistance humanitaire fournie par les organismes des Nations Unies au moyen de ressources mobilisées à l'échelle du système;

e) Faire le point des progrès de l'application du Cadre d'action de Hyogo adopté à la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes.

66. Ces tâches ne peuvent pas être accomplies par le mécanisme interinstitutions actuel. L'intégration des politiques de réduction et d'intervention n'est pas possible en raison de la dichotomie entre les deux organes de coordination: le CPI et l'Équipe spéciale interorganisations pour la prévention des catastrophes (à laquelle doit succéder le Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe). Les décisions de ces organes n'ont pas un caractère contraignant et la plupart des membres s'en remettent à leurs sièges respectifs pour les décisions finales. En raison de leur caractère administratif, le CPI et l'Équipe ne sont pas compétents pour adopter une stratégie commune et des programmes engageant les organes directeurs dont ils relèvent^{39, 40}, et ne font pas rapport au Conseil économique et social. Le mécanisme

³⁸ Résolution 572/270 B de l'Assemblée générale, par. 46 à 48.

³⁹ Comité permanent interorganisations et Groupe de travail, Concise terms of reference and action procedures, version révisée et abrégée, Genève, février 1998.

⁴⁰ Cadre d'action pour l'application de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, juin 2001, p. 16.

interinstitutions sous sa forme actuelle ne permet pas aux États Membres d'exercer un contrôle sur l'assistance humanitaire des divers organismes et acteurs.

67. La création d'un organe intergouvernemental spécialisé, ouvert aux principales parties prenantes et aux principaux acteurs, apparaît donc justifiée. C'est seulement dans un tel cadre que les gouvernements concernés pourront établir la volonté collective – base de la gestion stratégique des ressources qu'ils mobiliseront. D'autre part, cet organe aura besoin des compétences techniques du CPI et du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe et devrait fonder ses décisions sur leurs recommandations (**voir la recommandation 7**).

2. Cadre de gestion stratégique

68. L'Inspecteur considère que l'introduction de la planification stratégique et de la gestion axée sur les résultats permettrait de remédier à la fragmentation du système d'assistance humanitaire des Nations Unies.

69. Un très net consensus intergouvernemental se dégage en faveur d'une planification, d'une gestion et d'une organisation stratégiques intégrées à l'échelle du système, avec l'adoption d'une démarche cohérente axée sur les résultats, pour mieux coordonner les activités d'assistance humanitaire menées dans le cadre de la lutte contre les catastrophes à l'intérieur et à l'extérieur du système. À cet égard, le Cadre d'action de Hyogo appelle l'Équipe spéciale interorganisations pour la prévention des catastrophes et d'autres organismes internationaux à établir une matrice de leurs initiatives et de leur rôle dans l'application de ce cadre, sur le plan géographique et sectoriel, avec des indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs communs aux niveaux national et international. De nombreux organismes scientifiques et techniques qui ne sont pas directement chargés de fournir une assistance humanitaire participent de plus en plus activement au renforcement des capacités nationales en ce qui concerne la détection des risques, la diffusion de messages d'alerte, l'éducation et la formation, autant d'activités essentielles aux opérations de secours. L'analyse de l'intervention humanitaire⁴¹ effectuée en août 2005 a conduit à recommander l'établissement d'une carte mondiale des capacités d'intervention humanitaire aux niveaux international, national et régional, y compris celles du secteur privé et les moyens militaires. Pareils instruments constitueraient une base solide pour l'élaboration d'une stratégie permettant aux gouvernements des pays touchés de donner des indications cohérentes aux organismes travaillant sur le terrain.

70. À cet égard, l'Inspecteur rappelle que l'Assemblée générale a adopté le cadre de référence pour la gestion axée sur les résultats proposé par le Corps commun d'inspection⁴². Il estime que

⁴¹ Humanitarian Response Review (voir la note 33), p. 12.

⁴² Par sa résolution 60/257 du 8 mai 2006 (par. 2), l'Assemblée a fait sienne la recommandation formulée à ce sujet par le Comité du programme et de la coordination dans le rapport de sa quarante-cinquième session (A/60/16, par. 248). Voir les documents suivants: Présentation générale de la série de rapports sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies – Note du Secrétaire général (A/59/617) (JIU/REP/2004/5) et Série de rapports sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies, Première partie: Application de la gestion axée sur les résultats dans les organismes des Nations Unies – Note du

la planification stratégique du système d'assistance humanitaire des Nations Unies serait facilitée par l'introduction d'une démarche axée sur les résultats dans les programmes et les processus de planification respectifs du mécanisme de la SIPC et du CPI, pour autant que les deux cadres de gestion aient des objectifs communs et intégrés (**voir la recommandation 8**).

3. Information et outils statistiques

71. Les outils statistiques dont dispose actuellement le système des Nations Unies ne sont pas bien adaptés à la planification stratégique et à la gestion des ressources. Par exemple, les rapports du Secrétaire général concernant les données statistiques globales sur les activités opérationnelles de développement pour 2003⁴³ et 2005 portent sur les ressources consacrées aux programmes de coopération technique, mais ne comprennent pas de données sur la définition des orientations et la planification. Ils n'indiquent pas non plus les dépenses d'appui aux programmes ni les frais administratifs ou autres dépenses d'appui. Bien que des efforts supplémentaires aient été entrepris, les dépenses du HCR sont exclues du champ de l'analyse, d'où une nette sous-estimation du niveau de l'assistance humanitaire.

72. Chaque organisme rend compte de ses contributions et de ses dépenses humanitaires en fonction de ses propres sources, pratiques et définitions, en particulier lorsqu'il fait rapport au BCAH dans le cadre de l'appel global. Il n'existe pas encore de système d'information commun et unifié pour rendre compte de toute la gamme des activités humanitaires menées par les divers organismes des Nations Unies.

73. Il y avait auparavant un rapport interorganisations fiable qui donnait une idée plus précise de l'assistance humanitaire et de la gestion des catastrophes en faisant une distinction entre trois sous-secteurs d'activité⁴⁴, fondée sur la classification des programmes approuvée par le CAC⁴⁵, mais ce rapport n'est plus établi depuis 1995 «pour des raisons inconnues» (d'après de hauts fonctionnaires du CAC)⁴⁶, bien que le Corps commun ait reçu confirmation en 1999 que

Secrétaire général (A/59/607) (JIU/REP/2004/6), Deuxième partie: Délégation de pouvoirs et responsabilisation – Note du Secrétaire général (A/59/631) (JIU/REP/2004/7), et Troisième partie: Gestion des résultats et des contrats – Note du Secrétaire général (A/59/632) (JIU/REP/2004/8).

⁴³ Données statistiques globales sur les activités opérationnelles de développement pour 2003 – Rapport du Secrétaire général (A/60/74-E/2005/57).

⁴⁴ Protection et assistance en faveur des réfugiés et des personnes déplacées; prévention des catastrophes et planification préalable; secours d'urgence.

⁴⁵ Comité administratif de coordination, additif au rapport annuel du CAC sur la coordination, les programmes et les ressources du système des Nations Unies (E/1991/42/Add.1), tableau 1, Programme et ressources du système des Nations Unies pour l'exercice biennal 1992-1993 (E/1993/84), tableau 1, et Programme et ressources du système des Nations Unies pour l'exercice biennal 1994-1995 (E/1995/64), tableau 4, secteur 160.

⁴⁶ Le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations et le Comité consultatif pour les questions administratives se sont penchés sur la question pour la dernière fois en 1998 et en 1999, respectivement (voir ACC/1998/7 et ACC/1999/6, ainsi que

sa publication allait reprendre⁴⁷ et malgré l'avis favorable et le soutien du Comité du programme et de la coordination ainsi que de l'Assemblée générale⁴⁸.

74. Il est en outre manifestement nécessaire d'évaluer le montant total des ressources requises et des dépenses du système, en se fondant sur des données communiquées par ceux qui sont sur le terrain. Cette évaluation devrait être affinée à la lumière des données et des rapports sur les dépenses d'assistance humanitaire au niveau national, dans le cadre de la procédure d'appel global ainsi que des bilans communs de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, les besoins étant déterminés à partir de la base, ce dont il est question dans les recommandations 10 et 11 ainsi qu'aux paragraphes 101 et 102 (**voir la recommandation 9**).

B. Coordination aux niveaux national et régional

1. Plans et dispositifs nationaux d'intervention d'urgence et de relèvement fondés sur la participation locale

75. L'analyse des leçons tirées du tsunami a montré que la coordination entre les pays touchés et les organisations internationales laissait plus à désirer au niveau local qu'aux niveaux national et régional parce que la gestion des catastrophes était planifiée au siège des organisations, c'est-à-dire au sommet et non pas à la base, et que les organismes de secours étrangers connaissaient mal les besoins sur place, sans compter que les gouvernements des pays touchés et les collectivités locales ne comprenaient pas les mécanismes d'intervention et les procédures d'assistance internationale. D'où l'établissement de priorités dictées par la commodité, plutôt que par la nécessité d'intervenir à la lumière d'échanges d'informations sur les besoins locaux⁴⁹. Les zones touchées par la catastrophe ont donc reçu quantité de produits et d'équipements qui n'avaient pas été demandés et qui ont été acheminés sans coordination, ce qui a provoqué d'importants goulets d'étranglement. Cela tenait en grande partie au fait que les organismes humanitaires n'avaient pas échangé de renseignements précis concernant la situation sur le terrain – renseignements qu'ils auraient pu obtenir s'ils avaient collaboré avec les responsables locaux – et non pas à un manque de ressources financières⁵⁰.

le manuel intitulé *CEB Management Handbook*, section 17-6: Inter-organization financial reporting, par. C.4).

⁴⁷ JIU/REP/99/1, par. 92.

⁴⁸ À sa quatre-vingt-neuvième session (voir le document ACC/1999/6 de février 1999, par. 31), le CCQA a noté que la reprise de la parution du rapport du CAC sur les programmes et les ressources du système des Nations Unies après une interruption de plusieurs années répondrait à une demande formulée par l'Assemblée générale qui souhaitait que des données à ce sujet figurent dans un rapport du Secrétaire général, mais les choses en sont restées là.

⁴⁹ Gouvernement indonésien et Organisation des Nations Unies, "Post-Tsunami lessons learned and best practices workshop: report and Working Groups output", Jakarta, 16 et 17 mai 2005.

⁵⁰ Fritz Institute, *Logistics and the Effective Delivery of Humanitarian Relief*, 2005, p. 6.

76. Comme on l'a indiqué au paragraphe 56, seule l'Inde avait mis en place un dispositif d'intervention en cas de catastrophe avec l'appui d'institutions spécialisées des Nations Unies, qui répondait à la fois aux besoins nationaux et aux besoins locaux. En particulier, ces institutions avaient constamment actualisé le plan d'action humanitaire commun et avaient aidé à créer un centre local de lutte contre les catastrophes, avec la participation des collectivités locales et des ONG, ce qui a permis à la population de coordonner l'assistance internationale, d'organiser la reconstruction et d'établir des services d'alerte rapide (**voir la recommandation 10**).

2. Assistance du système aux pays pour renforcer leur résistance et accélérer le relèvement

77. La résistance nationale aux catastrophes et l'efficacité des opérations de secours et de relèvement dépendent de la planification préalable, à laquelle œuvre normalement l'équipe de pays des Nations Unies dans le cadre du Plan d'action humanitaire commun. En cas de catastrophe, ce plan sert de base à l'assistance humanitaire internationale – par exemple, à l'appel global.

78. L'Inspecteur a constaté à Banda Aceh que les organismes du système n'associaient pas toujours systématiquement les collectivités locales et les ONG nationales à la gestion des catastrophes et à la réduction des risques en vue de renforcer leur autonomie.

79. En Amérique centrale, il a noté que les pays très exposés aux catastrophes, même ceux qui avaient mis en place des dispositifs perfectionnés d'intervention d'urgence, n'avaient pas prévu de véritable programme national de relèvement et de reconstruction – le plus souvent parce qu'il n'y avait pas de consensus national concernant la prévention des catastrophes, l'atténuation de leurs effets et les investissements dans le relèvement des zones et des populations les plus vulnérables. Un appui est manifestement nécessaire tout au long de la phase de transition, mais le fait est que les organismes des Nations Unies n'ont pas souvent fourni une assistance intégrée fondée sur le Plan d'action humanitaire commun.

80. Comme il s'applique aux catastrophes de grande ampleur, plutôt qu'aux sinistres de moindre importance qui sont cependant lourds de conséquences sur place, ce plan a rarement été déclenché pour fournir aux pays touchés un appui financier propre à faciliter le relèvement local.

81. Le Cadre d'action de Hyogo offre aux États Membres un dispositif intégré pour s'attaquer à ces problèmes – moyennant, entre autres, l'établissement de cartes des risques et d'évaluations de base concernant la lutte contre les catastrophes, avec des indicateurs réalistes et précis, et grâce à l'application du Programme international de relèvement, mécanisme interinstitutions⁵¹ permettant d'évaluer les catastrophes dès le début des situations d'urgence et d'aider les responsables des programmes nationaux à dresser des plans de relèvement et d'investissement sur la base de systèmes d'alerte rapide et des capacités d'évaluation des risques. Ce dispositif, associé au Plan d'action humanitaire commun, serait également utile pour mobiliser des fonds au niveau local (**voir la recommandation 11**).

⁵¹ Regroupe le PNUD, le BCAH, le secrétariat de la SIPC et le Bureau international du Travail.

3. Renforcement des capacités et programmes nationaux

82. Par sa résolution 52/12B, l'Assemblée générale a décidé de transférer au Programme des Nations Unies pour le développement (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»⁵². Le Secrétaire général avait recommandé au départ que l'Assemblée générale attribue au PNUD «les responsabilités du Coordonnateur qui ont trait à la coordination des activités d'atténuation des conséquences des catastrophes naturelles»⁵³.

83. Suite à cette décision, l'Assemblée générale accorde au PNUD une subvention fixe de 2,3 millions de dollars É.-U. par exercice biennal depuis 1998, en se fondant sur les observations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB)⁵⁴ qui avait noté que le PNUD était appelé à «gérer et coordonner les activités opérationnelles au nom du Secrétaire général». Ce montant équivaut au coût de neuf postes de responsables des activités opérationnelles pour le renforcement des capacités au sein de l'ex-Département des affaires humanitaires, qui étaient financés par le budget ordinaire de l'ONU. À l'aide de ces ressources, le PNUD a mis en place la structure administrative d'un programme de gestion des catastrophes actuellement appuyé par le Groupe de la prévention des catastrophes du Bureau de la prévention des crises et du relèvement.

84. Depuis lors, le PNUD appuie et coordonne des activités visant à lutter contre les catastrophes naturelles sur le terrain, mais le rôle du Groupe de la prévention des catastrophes doit être évalué et précisé, car on ne sait pas exactement quelles fonctions de coordination et quelles activités opérationnelles l'Assemblée générale a transférées au Programme. Elle a cependant confirmé le rôle de coordination du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence et celui du secrétariat de la SIPC en tant qu'entité distincte intégrée au BCAH lorsque la Stratégie a été lancée, en 1999, bien que le CAC ait insisté sur le caractère non opérationnel des activités de sensibilisation de la SIPC⁵⁵.

⁵² Modalités de financement des activités d'atténuation des conséquences des catastrophes naturelles, de prévention de ces catastrophes et de planification préalable des secours au-delà de l'exercice biennal 1998-1999 – Rapport du Secrétaire général (A/53/641).

⁵³ Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes – Rapport du Secrétaire général (A/51/950), par. 193, Recommandation.

⁵⁴ Rapport du CCQAB (A/54/7).

⁵⁵ Recommandations concernant les arrangements institutionnels relatifs aux activités de prévention des catastrophes menées par les organismes des Nations Unies après la clôture de la Décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles – Rapport du Secrétaire général (A/54/136) (les propositions du Secrétaire général concernant l'établissement du système SIPC, présentées aux paragraphes 18 à 21, ont été approuvées par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/219 du 22 décembre 1999).

85. Les départements et les organes financés par le budget ordinaire de l'ONU, comme la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CECAP), ont continué à fournir une assistance technique pour la lutte contre les catastrophes. Avant que l'Assemblée générale décide de transférer des responsabilités au PNUD, près d'un million de dollars É.-U. était disponible pour le renforcement des capacités dans ce domaine au titre du Programme ordinaire d'assistance technique⁵⁶. Ces ressources ont été converties en fonds du BCAH pour les interventions en cas de catastrophe et la gestion des situations d'urgence et demeurent inscrites au budget ordinaire de l'ONU. Le budget-programme actuel prévoit 967 900 dollars au titre des services consultatifs et des programmes de formation nécessaires pour promouvoir la lutte contre les catastrophes naturelles et pour faciliter une transition sans heurts de la phase des secours d'urgence à celle de la remise en état et du développement⁵⁷.

86. On entend par «programme national», le mécanisme chargé d'assurer la coordination, de donner des orientations et de favoriser un consensus entre toutes les parties prenantes du pays quant aux efforts multisectoriels et interdisciplinaires de réduction des risques de catastrophe. En réponse à des demandes répétées de l'Assemblée générale⁵⁸, en particulier depuis l'adoption du Cadre d'action de Hyogo, le secrétariat de la SIPC a renforcé son action en faveur de l'établissement de programmes nationaux dans plus de 40 pays, par l'intermédiaire de ses quatre bureaux régionaux. Pour sa part, le Groupe de la prévention des catastrophes s'est occupé des programmes de lutte contre les catastrophes et des projets de renforcement des capacités financés par le PNUD, et qui ont été exécutés dans 24 pays exposés aux aléas naturels durant l'exercice biennal 2004-2005⁵⁹.

87. En outre, l'Inspecteur a été informé que certaines fonctions établies sur le terrain aux niveaux national et régional par le BCAH (conseillers pour les interventions en cas de catastrophe), par le PNUD (conseillers pour la réduction des effets des catastrophes) et le secrétariat de la SIPC (conseillers en matière de politique régionale) faisaient de plus en plus double emploi depuis quelques années, qu'il fallait mieux exploiter leurs complémentarités et que des accords avaient été conclus à ce sujet entre le secrétariat de la SIPC et le PNUD en Afrique⁶⁰.

88. Avec l'adoption du Cadre d'action de Hyogo, il est devenu difficile de maintenir une démarcation claire entre le mandat du secrétariat de la SIPC et celui du PNUD. Les travaux du premier ne sont plus limités à des activités non opérationnelles et ont pris une dimension

⁵⁶ Dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999 (A/52/6/Rev.1), le montant prévu au chapitre 21 (Programme ordinaire de coopération technique) pour la prévention des catastrophes naturelles était de 908 200 dollars.

⁵⁷ Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007 (A/60/6, (chap. 22)).

⁵⁸ Résolution 46/182, par. 30; résolution 59/231, par. 14; résolution 60/195, par. 24.

⁵⁹ Voir A/59/69, chap. 25.

⁶⁰ F. Frost, O. Harlan et P. Turner-Smith, *Review of ISDR Secretariat's Regional Offices* (Londres, Department for International Development, septembre 2004), par. 71.

régionale et nationale, le secrétariat s'employant à mettre en place des mécanismes ou programmes nationaux, à fournir des services aux réseaux et dispositifs régionaux, à promouvoir l'alerte rapide et la prévention ainsi qu'à aider les pays à mieux résister et à mieux se reprendre dans le cadre du Programme international de relèvement.

89. L'ambiguïté de la résolution 52/12 B de l'Assemblée générale et ses liens avec d'autres décisions encourageant le secrétariat de la SIPC à mener une action régionale en faveur de l'établissement de programmes nationaux ont donné lieu à d'interminables discussions sur la coordination opérationnelle, et notamment sur la complémentarité entre les divers organismes et programmes. L'Inspecteur a constaté des divergences de vues entre les membres du système SIPC, au sujet du champ de l'action régionale du secrétariat. Certains ont demandé à celui-ci d'axer son plan de travail pour 2006-2007 sur la mobilisation et la sensibilisation, mais non sur l'exécution d'activités de réduction des risques au niveau national⁶¹. L'Inspecteur estime que les dispositions actuelles risquent de compliquer les consultations et la coordination et, partant, de retarder la prise de décisions (**voir la recommandation 12**).

4. Structure sur le terrain

90. Le Secrétaire général n'a désigné que 30 coordonnateurs de l'aide humanitaire (voir l'annexe VII), alors qu'il y a plus de 100 coordonnateurs résidents dans le monde. L'absence de coordonnateur de l'aide humanitaire dans de nombreux pays, en particulier des pays qui sont exposés à de grands risques, pourrait être interprétée, à tort ou à raison comme une marque de désintérêt de l'ONU pour la prévention et la gestion des catastrophes. Il convient également de noter que les coordonnateurs de l'aide humanitaire sont généralement nommés pour faire face à des situations complexes. Dans les autres cas, ce sont normalement les coordonnateurs résidents qui s'occupent de l'aide humanitaire, mais ils ne consacrent généralement qu'une partie de leur temps à la question des catastrophes et ne peuvent pas toujours compter sur l'appui de spécialistes. Cela affaiblit encore la capacité de l'ONU de guider l'assistance humanitaire du système concernant l'exécution de programmes nationaux d'intervention et de réduction des effets des catastrophes dans les pays qui y sont exposés. (Pour le rôle essentiel et le profil des coordonnateurs de l'aide humanitaire, voir le chapitre précédent ainsi que la recommandation 6.) (**Voir la recommandation 13.**)

5. Coopération régionale

91. La polyvalence des commissions régionales dans le domaine économique et social peut contribuer à la coordination des interventions et du rétablissement des sources de revenus. Après le tsunami de l'océan Indien et le séisme dans le sud de l'Asie, les pays de la région ont mieux pris conscience du rôle de la CESAP en tant que cadre logique pour la définition de stratégies de gestion des risques et d'investissement au lendemain des catastrophes aux fins du développement socioéconomique. En témoigne la constitution d'un fonds d'affectation spécial régional pour l'alerte rapide concernant divers types de risques (en décembre 2005, ce fonds comptait 12,5 millions de dollars, versés par la Suède et la Thaïlande).

⁶¹ Secrétariat de la SIPC, Preliminary Management Oversight Board for the UN/ISDR: report of First Meeting, 10 mars 2006, par. 2.4.2.

92. La CESAP a organisé des ateliers et des séminaires sur les systèmes d'alerte rapide et le Programme international de relèvement, avec l'UNESCO, le BCAH et le secrétariat de la SIPC, en tirant activement parti des moyens dont disposaient ces organismes dans la région, ce qui a évité le chevauchement des activités et encouragé la coopération entre les pays asiatiques. C'est une bonne chose que les commissions régionales de l'ONU mettent à profit leur vaste mandat dans le domaine socioéconomique pour aider les États Membres à concevoir des stratégies de transition en cas de catastrophe.

93. Il convient de mieux exploiter l'aptitude de la CESAP à promouvoir la coopération et l'assistance mutuelle dans le domaine humanitaire entre des organismes intergouvernementaux régionaux et sous-régionaux comme l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, en mettant à profit l'expérience du Comité du Mekong (établi en 1957), du Comité des typhons CESAP/OMM (établi en 1968) et du Groupe d'experts CESAP/OMM sur les cyclones tropicaux (créé en 1972).

94. L'Inspecteur espère que le Secrétaire général verra dans les efforts déployés par la CESAP après le tsunami un exemple de bonne pratique dont pourraient s'inspirer les autres commissions régionales de l'ONU, fortes de leurs vastes compétences socioéconomiques, pour promouvoir la coopération régionale entre les États Membres en vue de faciliter l'intégration des activités d'intervention et de relèvement dans les zones sinistrées et d'aider les États Membres à concevoir des stratégies de transition pour passer de la phase des secours d'urgence à celles du relèvement et du développement.

IV. SERVICES COMMUNS D'APPUI ET MOBILISATION DE RESSOURCES

A. Services communs d'appui

95. La gestion des ressources mondiales dépend des services centraux que le BCAH peut fournir à ses partenaires. En application de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, le Bureau doit assurer des services administratifs communs à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies: coordination des activités civiles et militaires, information concernant les situations d'urgence sur le terrain, télécommunications, envoi rapide du personnel requis sur place, expédition et dédouanement du matériel, etc.

96. Comme on l'a déjà signalé, il y a eu des retards dans le recrutement et le déploiement du personnel nécessaire lors du tsunami. On manquait sur place de renseignements précis et les équipes de secours se sont heurtées à des problèmes logistiques.

97. La Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe prévoit que le Coordonnateur des secours d'urgence fait office de coordonnateur des opérations dans certains domaines visés par cet instrument⁶². Bien qu'elle soit entrée en vigueur le 8 janvier 2005, le BCAH ne s'est pas encore doté d'un service permanent d'appui à l'application de la Convention. Il a demandé l'établissement d'un poste de fonctionnaire à temps complet pour aider le Coordonnateur des secours d'urgence à s'acquitter de sa tâche à cet égard, mais l'Office des Nations Unies à Genève n'a pas encore donné suite à cette demande.

98. Ces problèmes font ressortir la nécessité d'examiner de façon approfondie le système de services communs d'appui du Bureau. Les membres du Comité des commissaires aux comptes et le CCQAB ont exprimé des opinions allant dans le même sens⁶³.

99. Le PAM a décidé de s'attaquer aux problèmes logistiques rencontrés sur le terrain en établissant à l'avance des dispositifs logistiques, des dépôts de matériel et de fournitures humanitaires et des centres d'approvisionnement offrant de nombreuses possibilités d'achat et de partenariat avec le secteur privé. Juste après le tsunami, il a fourni des services de transport maritime et aérien, apporté un appui aux camps de base par l'intermédiaire de ses partenaires permanents et aidé à créer le Centre logistique commun des Nations Unies. L'OMS et l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) ont mis au point un nouveau logiciel, le Système d'appui logistique humanitaire, en collaboration avec le PAM et d'autres organismes des Nations Unies et avec l'appui financier du Gouvernement suédois et d'autres donateurs. Ce logiciel est fondé sur le système de gestion des secours humanitaires établi par l'OPS, qui

⁶² Fourniture de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours et applications nationales particulières; procédures types; levée des obstacles réglementaires et douaniers ainsi que des prescriptions en matière de licences qui entravent le transfert et l'utilisation de matériel de télécommunication; protection des droits et immunités du personnel étranger des télécommunications; principes directeurs; plans d'action et accords types.

⁶³ Rapport du CCQAB (A/60/7), par. VI. 36 à 38, p. 150.

a fait ses preuves non seulement en Amérique latine, mais encore dans d'autres régions depuis 1992. Si le nouveau logiciel avait été en place en Asie au moment du tsunami, il aurait pu éviter l'octroi de dons non sollicités et superflus ainsi que les goulets d'étranglement dont il a déjà été question. On a constaté que la participation du BCAH à ces opérations avait été extrêmement limitée (**voir la recommandation 14**).

B. Mobilisation de ressources

1. La procédure d'appel global

100. La disparité des réactions aux appels globaux ou aux appels éclairs est manifeste si l'on considère la répartition tant sectorielle que géographique des contributions. Les catastrophes et les situations d'urgence dont on parle beaucoup suscitent une réaction beaucoup plus positive, avec parfois une aide non sollicitée ou sans affectation précise, que les autres catastrophes dites «négligées et oubliées». La procédure d'appel global elle-même ne couvre pas toutes les catastrophes et ne répond pas pleinement aux besoins des populations vulnérables dans les situations d'urgence négligées. La nouvelle politique du BCAH consistant à sélectionner et à hiérarchiser les projets à inclure dans les appels globaux s'est traduite par une baisse de 15 % des ressources mobilisées en 2005 par rapport à celles de 2004⁶⁴. Il y a donc lieu d'accroître l'efficacité de l'appel global et de mieux l'utiliser comme outil de planification.

101. Il convient de renforcer la procédure d'appel global en tant qu'instrument aidant à organiser, exécuter et évaluer les opérations de planification préalable, de secours, de relèvement et de reconstruction, et de la lier plus clairement au Plan d'action humanitaire commun ainsi qu'au mécanisme commun d'assistance aux pays établi par l'ONU. À cette fin, l'appel global devrait être essentiellement fondé sur le cadre stratégique détaillé de planification des interventions d'urgence et du relèvement qui figure dans le Plan d'action humanitaire commun, avec un dispositif scientifique et technique d'alerte rapide. Ce plan devrait être initialement établi puis actualisé dans le cadre des programmes de travail normaux des organisations, les besoins étant tous évalués à partir de la base, en particulier les besoins concernant la réduction des risques qui doivent être dûment pris en compte dans les appels globaux ou les appels éclairs.

102. Il faut aussi associer plus étroitement les pays touchés à la procédure d'appel global et responsabiliser davantage les organismes participants en ce qui concerne l'emploi des fonds ainsi mobilisés. L'actuel système de suivi des flux financiers et l'examen à mi-parcours des appels éclairs ne donnent pas aux États Membres de renseignements précis sur l'utilisation des contributions ni sur l'affectation du solde de celles qui n'ont pas été entièrement dépensées. Il faut que le Secrétaire général fournisse ce type de données non seulement aux pays concernés, mais encore au Conseil économique et social pour permettre de dresser un bilan général de l'efficacité et du sérieux avec lesquels les activités financées par ces fonds ont été menées au stade des secours comme à celui du relèvement.

103. Comme on l'a vu plus haut, l'appel éclair lancé au moment du tsunami a suscité une réaction sans précédent, les dons annoncés par les gouvernements atteignant 6,5 milliards

⁶⁴ BCAH, *Annual Report 2004*, p. 21.

de dollars É.-U. alors que l'objectif fixé était de 1,3 milliard. La plupart des contributions annoncées correspondent à une aide à long terme et seront dépensées au stade du relèvement et de la reconstruction. Les gouvernements bénéficiaires et les donateurs attachent une grande importance à la transparence dans l'utilisation des dons. Le Comité des commissaires aux comptes a informé l'Inspecteur que les responsables des organismes de contrôle financier des pays victimes du tsunami s'étaient engagés à assurer l'acheminement rapide de l'assistance aux bénéficiaires légitimes et à lutter contre la corruption, lors de la conférence qu'ils avaient tenue du 25 au 27 avril 2005 à Jakarta⁶⁵.

104. Les engagements financiers pris à l'occasion du tsunami de l'océan Indien portant sur une longue période, il faut absolument responsabiliser davantage les pays touchés et renforcer leurs capacités nationales afin que l'aide parvienne aux survivants et soit strictement réservée au financement des activités autorisées aux différents stades de la gestion de la catastrophe (**voir la recommandation 15**).

2. Le Fonds central autorenewable d'urgence

105. Aucune corrélation n'a pu être établie entre la configuration des appels globaux et des appels éclairs et celle des montants prélevés sur le Fonds central autorenewable d'urgence (ci-après dénommé le «Fonds autorenewable», qui est la réserve de trésorerie du Fonds central d'intervention d'urgence)⁶⁶. Les prélèvements sur ce fonds ont essentiellement servi à faciliter la gestion de trésorerie interne des organismes concernés. Le BCAH n'a pas évalué l'utilisation réelle de ces ressources, ni leurs effets sur les activités, pas plus qu'il n'a utilisé le Fonds autorenewable pour la prévention des catastrophes.

106. L'ampleur et la rapidité des engagements financiers pris par les donateurs en réponse à l'appel éclair lancé pour le tsunami ont rendu superflu le recours au Fonds autorenewable. On peut donc se demander si ce fonds sert effectivement de source immédiate de liquidités pour faire la soudure entre les engagements et les versements en cas d'urgence.

107. L'utilisation des intérêts accumulés par le Fonds autorenewable pour donner aux organismes concernés les moyens de coordonner rapidement les interventions (autorisée par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/57 du 14 décembre 1993), ainsi que pour recouvrer des prêts en dernier recours semble faire double emploi avec l'élément «dons» du Fonds central d'intervention d'urgence et doit donc être précisée et réglementée.

108. En décembre 2006, par sa résolution 60/124, l'Assemblée générale a transformé le Fonds central autorenewable d'urgence en Fonds central d'intervention d'urgence, avec

⁶⁵ Résumé et allocution finale de M. Anwar Nasution, Président de l'organisme de contrôle financier de l'Indonésie, 27 avril 2005.

⁶⁶ Dans son rapport sur l'exercice biennal 2000-2001, le Comité des commissaires aux comptes a noté que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires n'avait pas de «directives internes indiquant les activités pouvant être financées au moyen du Fonds central autorenewable d'urgence, auquel très peu d'organismes [faisaient] appel» (A/57/5/Vol.1, p. 14 et par. 250).

l'incorporation d'une composante «dons» permettant de financer de manière prévisible l'assistance humanitaire, le but étant d'intervenir rapidement pour sauver des vies humaines, de renforcer les éléments clefs des interventions humanitaires sous-financées et d'introduire un minimum d'équité dans la répartition géographique de l'assistance. L'objectif global de financement du nouveau fonds est la mobilisation de contributions volontaires d'un montant de 500 millions de dollars É.-U., dont 450 millions pour les dons et 50 millions pour la réserve de trésorerie autorenouvelable. Au 23 juin 2006, les engagements et les contributions des donateurs atteignaient au total 263,8 millions de dollars et 34,7 millions avaient été versés⁶⁷. L'Assemblée générale passera en revue les opérations du Fonds à sa soixante-troisième session, en se fondant sur une étude indépendante faite à la demande du Secrétaire général (**voir la recommandation 16**).

⁶⁷ <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8022>.

V. UN PROGRAMME D'AIDE HUMANITAIRE DES NATIONS UNIES POUR LA LUTTE CONTRE LES CATASTROPHES

109. Comme on l'a vu plus haut (dans la section R du résumé), le BCAH et le secrétariat de la SIPC se heurtent à des difficultés administratives et financières. Dans ce secteur, en général, les fonctionnaires se voient offrir des contrats d'un an correspondant à des postes financés par des ressources extrabudgétaires, sous réserve que des fonds soient disponibles⁶⁸. Le système financier fondé sur des fonds d'affectation spéciale distincts oblige les secrétariats à constituer pour chaque fonds une réserve d'exploitation représentant 15 % (ou exceptionnellement 10 % pour le BCAH) des dépenses annuelles prévues, qui doit être conservée pendant l'exécution des activités financées par le fonds pour combler tout déficit et qui est utilisée pour régler les dépenses finales et liquider l'éventuel passif (voir l'instruction administrative ST/AI/284, annexe, sect. III.A.1, p. 5). Comme la liquidation des obligations et l'état de la trésorerie sont uniquement contrôlés lors de la vérification des comptes au 31 mars, les secrétariats ne peuvent pas accorder de contrats sans les subordonner à l'existence de ressources⁶⁹. Cette situation est aggravée par l'hétérogénéité des systèmes de collecte de fonds. Les contrats de courte durée sont source d'inquiétude et d'instabilité parmi le personnel, d'où un taux de renouvellement élevé qui impose une lourde tâche administrative aux services de recrutement. À cet égard, les possibilités de formation sont rares, coûteuses et inefficaces. La situation actuelle ne permet pas aux secrétariats d'acquérir et de préserver une mémoire collective ni de tirer des leçons cohérentes de l'expérience pour la définition d'orientations et la fourniture d'un appui efficace aux activités humanitaires liées à la lutte contre les catastrophes.

110. Pour résoudre ces problèmes, il faudrait que la budgétisation et le financement soient l'expression de la volonté collective des États membres, formulée par un organe directeur approprié, en remplacement du système actuel qui repose sur des accords bilatéraux imprévisibles avec différents donateurs. Le montant total des quatre fonds du Secrétaire général administrés par le BCAH et le secrétariat de la SIPC atteint 130 millions de dollars (voir l'annexe III). L'Inspecteur considère que si ces fonds étaient fusionnés et gérés de façon centralisée, le niveau total des ressources permettrait d'établir un secrétariat viable et un budget administratif pour l'exécution des activités du Bureau, et que cela susciterait une augmentation des contributions sans affectation particulière, dans l'intérêt d'un programme d'assistance cohérent.

111. L'Inspecteur estime que le nouveau fonds devrait financer un programme d'assistance humanitaire des Nations Unies. Le comité intergouvernemental spécial de la lutte contre les catastrophes dont la création est envisagée (**voir la recommandation 7**) pourrait servir d'organe directeur de ce programme, la structure et la gestion du budget devant être soumises à un contrôle intergouvernemental. On pourrait à cet égard s'inspirer du rôle joué par

⁶⁸ Alors que le PAM avait en 2004 8 829 fonctionnaires titulaires de contrats de plus d'un an et que l'UNICEF et le secrétariat de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge offrent généralement des contrats d'une durée déterminée de quatre ou cinq ans.

⁶⁹ BCAH, *Annual Report 2004*, Nations Unies, p. 18.

la Commission des stupéfiants dans le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues⁷⁰.

112. Le Fonds central d'intervention d'urgence, y compris sa réserve de trésorerie autorenouvelable rétablie par la résolution 60/124 de l'Assemblée générale, serait géré dans le cadre de ce programme d'assistance humanitaire, auquel il serait intégré. Les ressources affectées aux dépenses administratives et à l'appui au programme permettraient au secrétariat d'offrir à son personnel des contrats de longue durée, et de se doter d'une capacité d'appui pour pouvoir faire face à de soudaines augmentations des besoins sur le terrain (**voir la recommandation 17**).

⁷⁰ Résolution 46/185 adoptée par l'Assemblée générale le 20 décembre 1991, sect. XVI.

Annexe I

BUDGET TOTAL DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

Budgets des organismes des Nations Unies				
(en millions de dollars des États-Unis)	2000	2001	2002	2003
1. Organismes des Nations Unies				
Budgets ordinaires	3 046,6	3 051,5	3 318,5	3 334,4
Contributions volontaires	6 098,8	7 871,1	7 041,0	9 828,7
2. Opérations de maintien de la paix (du 1 ^{er} juillet de l'année précédente au 30 juin de l'année considérée) *	1 765,1	2 383,2	2 751,6	2 499,8
3. Tribunaux pénaux internationaux				
Rwanda	86,2	94	96,8	111,7
(A/57/5/Add.11 et A/59/5/Add.1)				
Ex-Yougoslavie	106,1	108,5	125,9	162,4
(A/57/5/Add.12, A/59/5/Add.12, A/57/288 et A/58/254)				
4. Ressources totales	11 102,8	13 508,3	13 333,8	15 937,0
[plus Programme «pétrole contre nourriture»]	[22 285,9]	[24 687,3]	[19 539,5]	[22 091,3]
Pour mémoire				
Activités opérationnelles pour le développement **				
a) Tous secteurs confondus	6 777,5	7 429,9	7 610,6	9 966,6
b) Assistance humanitaire	1 755,4	2 102,7	1 545,0	3 019,9
Programme «pétrole contre nourriture» ***	11 179,0	11 179,0	6 203,0	6 203,0

Source: A/57/265 et A/59/515, sauf indication contraire.

* A/58/5 (vol. II) et A/59/5 (vol. II).

** Données statistiques globales sur les activités opérationnelles de développement pour 2003 – Rapport du Secrétaire général (A/60/74), tableau 13 et tableau B.1.

*** Rapport du Comité des commissaires aux comptes.

Annexe II

RESSOURCES FINANCIÈRES POUR LA LUTTE CONTRE LES CATASTROPHES 2000-2005

BUDGET BIENNAL		2000-2001		2002-2003		2004-2005	
Organisation ou organisme		Budget ordinaire/ ressources ordinaires* (en dollars É.-U.)	Ressources extrabudgétaires (en dollars É.-U.)	Budget ordinaire/ ressources ordinaires* (en dollars É.-U.)	Ressources extrabudgétaires (en dollars É.-U.)	Budget ordinaire/ ressources ordinaires* (en dollars É.-U.)	Ressources extrabudgétaires (en dollars É.-U.)
BCAH		18 394 000	149 881 700	20 931 400	145 210 800	23 915 500	217 701 300
SIPC			3 235 500		6 182 000		9 598 700
CESAP**		7 600	-	7 600	300 000	7 600	640 000
CESAO (n.d.)							
UNICEF ^a			436 000 000		684 000 000		1 528 000 000
PNUE			1 339 914		1 653 250		1 185 500
HCR							
FNUAP		3 000 000	10 000 000	5 000 000	25 000 000	5 000 000	40 000 000
PNUD ^c	Programme ^d	4 222 907	20 499 576	9 349 180	5 071 656	14 961 917	99 453 172
	Personnel, dépenses d'exploitation, programme d'amorçage ^e	1 451 000	2 200 000	702 000	3 376 000	1 426 000	2 926 067
UNU		50 000	-	63 000	-	2 600 000	300 000
UNESCO		535 700	6 650 000	260 800	2 500 000	255 500	1 330 000
UNESCO (culture)				556 224	565 000	200 000	700 000
FAO***			n.d.		n.d.		301 500 000
UIT (selon les besoins)							
OMI (n.d.)							
OIT ^b		1 070 000		1 000 000		720 000	70 000 000
OMS		2 983 000	54 500 000	7 978 000	88 000 000	8 332 000	150 000 000
OPS		1 152 994		896 921		1 047 859	
Total partiel		32 867 201	684 306 690	46 745 125	961 858 706	58 466 376	2 423 334 739
BUDGET ANNUEL		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Moyenne annuelle des ressources budgétaires et extrabudgétaires des organismes ci-dessus		358 586 946	358 586 946	504 301 916	504 301 916	1 240 900 558	1 240 900 558
PAM (ressources extrabudgétaires)		1 158 283 000	1 777 042 000.	1 592 160 000	3 254 748 000	2 899 628 000	2 892 401 000
UNITAR				460 000	910 000	1 470 000	n.d.
BUDGET ANNUEL TOTAL		1 516 869 946	2 135 628 946	2 096 921 916	3 759 959 916	4 141 998 558	4 133 301 558

Ces montants correspondent aux crédits et dépenses approuvés définitivement.

Source: Réponses au questionnaire du CCI, sauf indication contraire.

Sigles: CESAO: Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale; OMI: Organisation maritime mondiale; PNUE: Programme des Nations Unies pour l'environnement; UNITAR: Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche; UNU: Université des Nations Unies.

* Budget ordinaire/ressources ordinaires.

** Budget ordinaire de la CESAP pour les frais de voyage.

*** Ressources extrabudgétaires de la FAO pour les interventions d'urgence jusqu'en avril 2005.

^a UNICEF: Autres ressources/financement supplémentaire pour les situations d'urgence.

^b OIT: Les ressources affectées aux interventions d'urgence se sont chiffrées à 70 millions de dollars É.-U. en 2004-2005.

^c D'après les données financières du PNUD, au 14 novembre 2005 le Programme avait affecté 47 millions de dollars É.-U. à la lutte contre les catastrophes – 7,5 millions pour la prévention, 5 millions pour les interventions d'urgence, 32 millions pour le relèvement et 2,5 millions pour les services consultatifs –, ce à quoi s'ajoutaient 8 millions versés par des donateurs à un fonds d'affectation spéciale pour la lutte contre les catastrophes naturelles. NB: En 2004, les dépenses du PNUD se décomposaient comme suit: 45,5 millions de dollars (ressources budgétaires) et 334 millions (ressources extrabudgétaires) pour la prévention des crises et le relèvement, et 6 millions de dollars É.-U. (ressources budgétaires) et 21,3 millions (ressources extrabudgétaires) pour la réduction des effets des catastrophes naturelles. (Pour 2004, voir UNDP Second Multi-year Funding Framework Programme Expenditure by Practice and Service Line 2004; pour les autres années voir DP/2003/CRP.14.)

^d Budget ordinaire: TRAC 1.1.3, ressources de base affectées à la lutte contre les catastrophes naturelles (intervention, relèvement, réduction). Ressources extrabudgétaires: ressources mobilisées par le Fonds d'affectation spéciale thématique pour la prévention des crises et le redressement, aux fins de la lutte contre les catastrophes naturelles (intervention, relèvement et réduction).

^e Personnel, dépenses d'exploitation et fonds d'amorçage directement administrés par le Groupe de la prévention des catastrophes.

Annexe III

RESSOURCES DU BUREAU DE LA COORDINATION DES AFFAIRES HUMANITAIRES ET DU SECRÉTARIAT DE LA STRATÉGIE INTERNATIONALE DE PRÉVENTION DES CATASTROPHES

1. Budget de l'exercice biennal 2004-2005

	Budget ordinaire *	Ressources extrabudgétaires **	Personnel financé au moyen du budget ordinaire	Personnel financé au moyen de ressources extrabudgétaires
BCAH	23,9	217,7	61	938***
Secrétariat de la SIPC		9,6		19****
Total	23,9	227,3	61	957

Source: Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité.

* Crédits définitifs ouverts au budget ordinaire de l'ONU, en millions de dollars É.-U.

** Ressources extrabudgétaires en millions de dollars É.-U. (estimation faite au moment de l'établissement du budget de l'Assemblée générale pour 2005-2006).

*** Dont 323 administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur, 81 agents des services généraux et 534 autres postes, 397 agents locaux et 137 administrateurs recrutés sur le plan national.

**** Dix-sept administrateurs et 2 agents des services généraux.

2. Ressources extrabudgétaires, dépenses d'appui aux programmes et dépenses consacrées aux activités de base en 2004 (en milliers de dollars É.-U.)

	BCAH	SIPC	Total
1. Recettes totales	119 055	10 674	129 729
Fonds d'affectation spéciale pour le renforcement du Bureau du Coordonnateur des secours d'urgence	22 016	n.d.	
Fonds d'affectation spéciale pour les secours en cas de catastrophe	97 039	n.d.	
Fonds d'affectation spéciale pour la réduction des effets des catastrophes	n.d.	10 628	
Fonds de dotation Sasakawa pour la prévention des catastrophes	n.d.	46	
2. Dépenses totales	95 360	6 456*	101 816
3. Dépenses consacrées aux activités de base**	16 709	6 370	23 079
Source de financement:			
Fonds d'affectation spéciale pour le renforcement du BCAH	12 101	n.d.	
Fonds d'affectation spéciale pour la réduction des effets des catastrophes	n.d.	5 733	
Compte des dépenses d'appui aux programmes	4 607	637	
4. Recettes totales du compte des dépenses d'appui aux programmes***	10 428	647	11 075

Source: Pour le BCAH, OCHA 2004. Pour le secrétariat de la SIPC, Financial Statements for the 12-month period for the biennium 2004-2005 ending 31 December 2004.

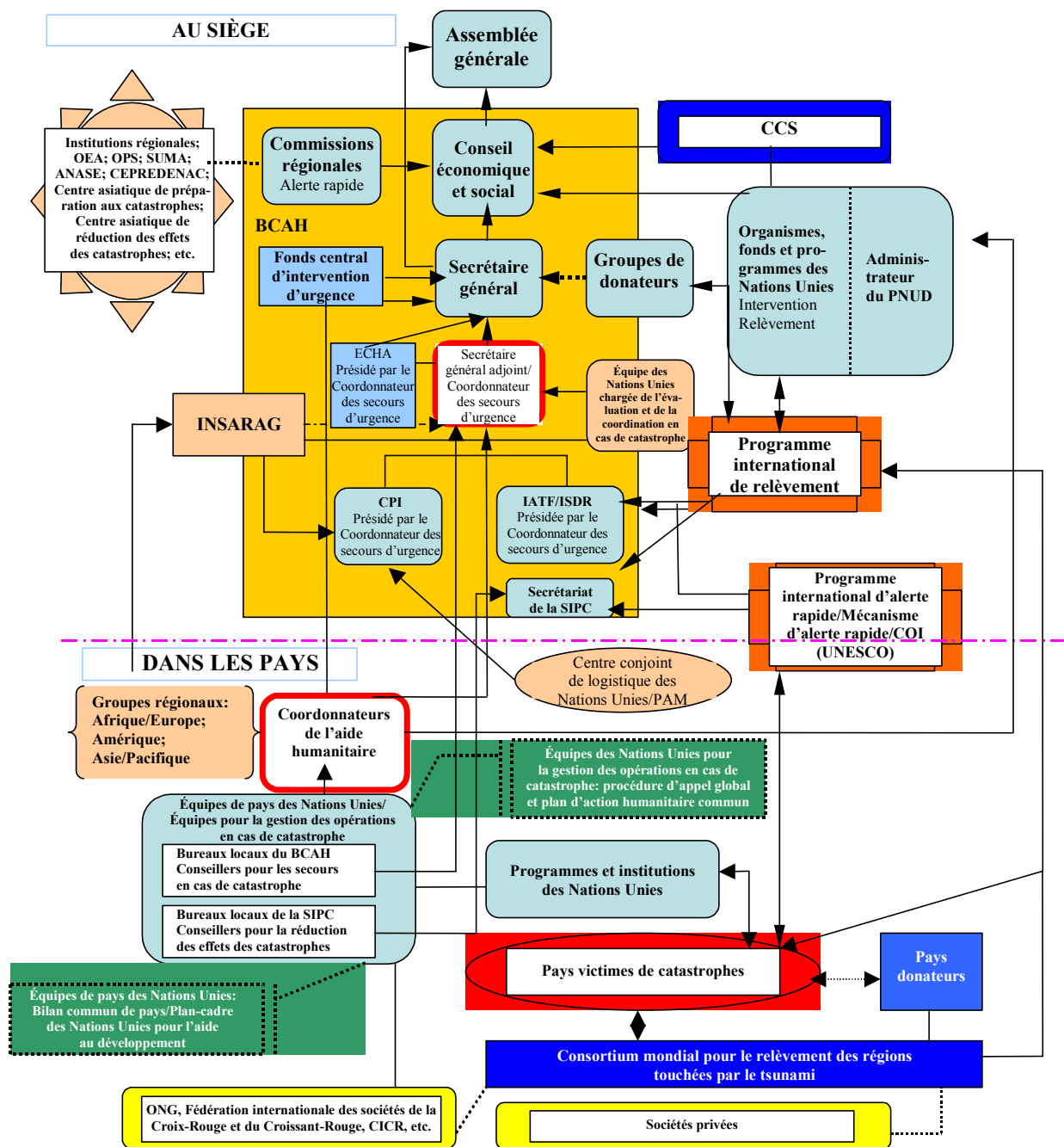
* Non compris les dépenses des programmes thématiques et des projets interinstitutions.

** Dépenses de base renouvelables du secrétariat de la SIPC (personnel, frais de voyage, frais d'exploitation), y compris le coût du soutien et de la coordination des programmes thématiques et des projets interinstitutions.

*** Pour le secrétariat de la SIPC, les dépenses totales d'appui aux programmes comprennent le coût de l'appui au Fonds de dotation Sasakawa et au Fonds d'affectation spéciale pour la réduction des effets des catastrophes.

Annexe IV

STRUCTURE INSTITUTIONNELLE ACTUELLE DE LA LUTTE CONTRE LES CATASTROPHES

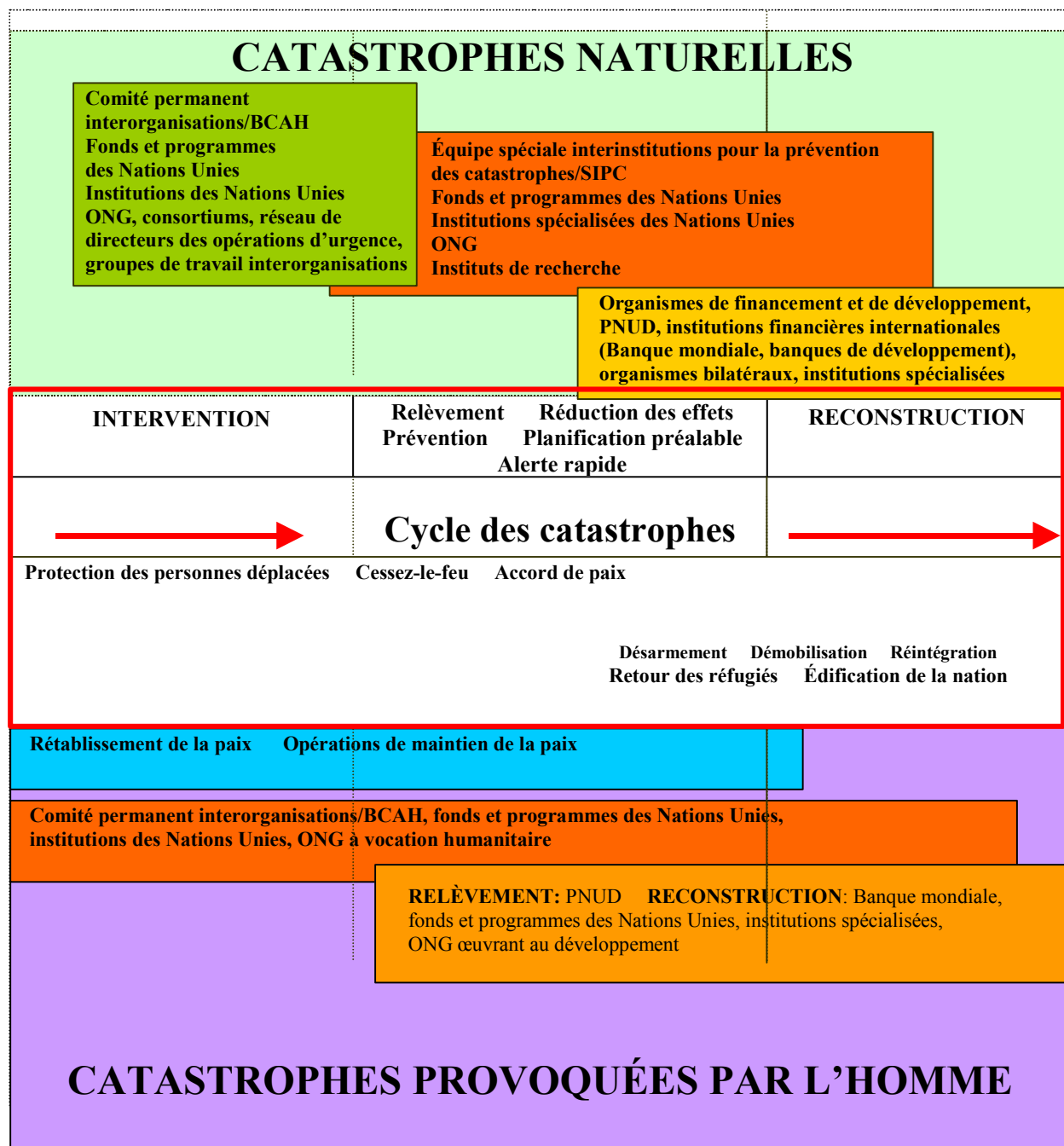


Sigles

ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
CEPREDENAC	Centre pour la prévention des catastrophes en Amérique centrale
COI	Commission océanographique intergouvernementale
CPI	Comité permanent interorganisations
ECHA	Comité exécutif pour les affaires humanitaires
IATF/ISDR	Équipe spéciale interorganisations pour la prévention des catastrophes
INSARAG	Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage
OEA	Organisation des États américains
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
SUMA	Système de gestion des secours humanitaires

Annexe V

**DOMAINES DE COMPÉTENCE DES ORGANISMES INTERNATIONAUX
À VOCATION HUMANITAIRE AUX DIFFÉRENTS STADES
DE LA GESTION DES CATASTROPHES**



Sigles

BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
ONG	Organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SIPC	Stratégie internationale de prévention des catastrophes

Annexe VI

POLITIQUES, PRINCIPES ET DIRECTIVES ÉTABLIS PAR LE COMITÉ PERMANENT INTERORGANISATIONS

Le Comité permanent interorganisations a établi des politiques, principes et directives pour l'assistance humanitaire, dont les coordonnateurs de l'aide humanitaire des Nations Unies sont censés promouvoir et contrôler l'application⁷¹. En voici une liste non exhaustive⁷²:

- Consolidated Appeal Process Guidelines (principes directeurs concernant la procédure d'appel global) (1994) et IASC Plan of Action for Strengthening the CAP (plan d'action du Comité pour renforcer la procédure d'appel global) (2002);
- IASC Appeal and Strategy Documents (documents concernant les appels et la stratégie) (2003);
- Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (directives concernant l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des secours en cas de catastrophe) (1994);
- Guiding and Operating Principles for the Use of Military and Civil Defence Assets in Support of Humanitarian Operations (principes directeurs pour l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des opérations humanitaires) (1995) et Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies (directives concernant l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes) (mars 2003);
- Exit Strategy from Relief to Development (stratégie de retrait pour le passage des secours au développement) (1995);
- Respect for Humanitarian Mandates in Conflict Situations (respect des mandats humanitaires dans les situations de conflit) (1995);
- Guidelines for HIV/AIDS Interventions in Emergency Settings et Revised Guidelines for HIV/AIDS in Emergency Settings (directives pour les interventions concernant le sida dans les situations d'urgence) (1996 et version révisée de 2003);
- Exit Strategy for Humanitarian Actors in the Context of Complex Emergencies (stratégie de retrait pour les acteurs humanitaires dans les situations d'urgence complexes) (1997);
- Policy Statement for the Integration of a Gender Perspective in Humanitarian Assistance (principes directeurs pour la prise en compte de la parité des sexes dans l'assistance humanitaire) (1999);
- Guiding Principles on Internal Displacement (principes directeurs relatifs aux déplacements internes) (1999);
- IASC Policy Paper series n° 2 on Protection of internally displaced persons (document directif n° 2 du Comité concernant la protection des personnes déplacées) (1999);
- Guidelines for Field Staff Promoting Reintegration (Golden Rules) (directives à l'intention du personnel de terrain chargé de la réintégration (règles d'or)) (2000);
- Inter-Agency Contingency Planning Guidelines for Humanitarian Assistance (directives interorganisations pour la planification d'urgence aux fins de l'aide humanitaire) (2001);
- Recommendations on United Nations/Non-United Nations Field Security Collaboration (recommandations concernant la collaboration en matière de sécurité sur le terrain) (2001);
- Plan of Action on Protection from Sexual Exploitation in Humanitarian Crises (plan d'action pour la protection contre l'exploitation sexuelle en cas de crise humanitaire) (2002);
- Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action (protection des droits grâce à l'action humanitaire) (2002);
- Frequently Asked Questions on International Humanitarian, Human Rights and Refugee Law in the Context of Armed Conflicts (foire aux questions sur le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés dans le contexte des conflits armés) (2004).

⁷¹ Source: mandat révisé des coordonnateurs de l'aide humanitaire, 2003.

⁷² Depuis l'adoption du mandat révisé des coordonnateurs de l'aide humanitaire, en 2003, le Comité a publié de nouveaux principes directeurs qui sont notamment les suivants:

- Technical Guidelines for the Consolidated Appeal Process 2006 (directives techniques pour la procédure d'appel global) (2005);
- Guidelines for Flash Appeals (directives pour les appels éclairs) (2005);
- Guidelines for Gender-based Violence Interventions in Humanitarian Settings (directives pour l'intervention en cas de violence sexiste dans un contexte humanitaire) (2005);
- IASC Package on Internal Displacement (dossier du Comité permanent interinstitutions sur les déplacements internes) (2004);
- Operational Guidelines of Human Rights in Natural Disasters (directives opérationnelles pour la protection des droits de l'homme en cas de catastrophe naturelle) (2006);
- Guidelines for the Use of the Self-Assessment Tool (directives pratiques concernant l'auto-évaluation) (2005);
- Field Guidelines for Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions (directives pour l'évaluation sur le terrain des incidences humanitaires des sanctions) (2004);
- Exit Strategy for Humanitarian Actors in Conflict Situations (stratégie de retrait pour les acteurs humanitaires dans les situations de conflit) (2003).

(Source: site Web du Comité, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/products/default.asp>).

Annexe VII

COORDONNATEURS DE L'AIDE HUMANITAIRE SUR LE TERRAIN

Afghanistan*	Haïti	République démocratique du Congo*
Angola*	Inde	République populaire démocratique de Corée
Burundi*	Indonésie	Sierra Leone*
Colombie	Iraq*	Somalie
Côte d'Ivoire*	Libéria*	Soudan*
Érythrée	Maldives	Sri Lanka
Éthiopie	Népal	Tadjikistan
Fédération de Russie	Niger	Tchad
Géorgie	Ouganda	Thaïlande
Guinée	République centrafricaine	Zimbabwe

Source: BCAH.

* Coordonnateur de l'aide humanitaire/Représentant spécial adjoint du Secrétaire général.
