



Assemblée générale

Distr. générale
12 août 2005
Français
Original: anglais

Soixantième session

Point 74 a) de l'ordre du jour provisoire*

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

Coopération internationale en matière d'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles : de la phase des secours à celle de l'aide au développement

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

Le présent rapport a été établi en application de la résolution 59/212 par laquelle l'Assemblée générale priait le Secrétaire général de lui présenter un rapport sur les progrès réalisés concernant l'amélioration de la coopération internationale en cas de catastrophes liées aux risques naturels. Le rapport met en lumière les principaux problèmes auxquels la communauté internationale fait face en tentant de renforcer les capacités des pays exposés aux catastrophes naturelles en ce qui concerne la préparation aux catastrophes, les interventions, les activités de relèvement et les initiatives visant à réduire les risques.

Conformément à la résolution 57/150 et à des décisions ultérieures de l'Assemblée générale à ce sujet, le présent rapport fait par ailleurs le point des activités menées depuis décembre 2002 par le Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage.

* A/60/150.

** La présentation du rapport a été retardée pour des raisons techniques.



I. Introduction

1. Dans le présent rapport, l'expression « catastrophe naturelle » ne sera pas utilisée, puisqu'elle sous-entend la croyance erronée selon laquelle les catastrophes découlant de risques naturels sont des phénomènes entièrement « naturels » et, par le fait même, indépendants de toute intervention humaine et inévitables. Or il est largement reconnu que ces phénomènes sont dus à la manière dont les êtres humains et les sociétés réagissent aux menaces découlant des risques naturels. La nature et l'ampleur de ces menaces varient. Les possibilités et les probabilités de catastrophes associées aux risques naturels sont largement déterminées par la vulnérabilité du milieu et les mesures prises pour prévenir les catastrophes, s'y préparer et y faire face. Ainsi les catastrophes sont, dans une large mesure, le fait de l'action ou de l'inaction humaines. L'expression « catastrophes liées aux risques naturels » sera donc utilisée dans le présent texte, en accord avec le Cadre d'action de Hyogo adopté à la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes qui s'est tenue à Kobe (Hyogo, Japon) du 18 au 25 janvier 2005.

2. La fréquence et la gravité des catastrophes liées aux risques naturels continuent d'augmenter. Au nombre des causes principales de cette augmentation figurent le changement climatique, la dégradation de l'environnement, la vulnérabilité croissante, les modèles de développement inadaptés et l'insuffisance des systèmes de préparation aux catastrophes et d'atténuation de leurs effets. De plus, des facteurs tels que le changement climatique, la mondialisation de l'économie et l'augmentation du trafic aérien sont à l'origine de nouvelles tendances qui mettent en lumière la nécessité d'une perspective mondiale à l'égard des catastrophes, dont une bonne partie ont des causes ou des conséquences mondiales.

3. L'augmentation du nombre de personnes et de biens touchés par les catastrophes entraîne des effets importants sur la vie des populations, les moyens de subsistance et les gains durement acquis du développement. Selon le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes, les conséquences économiques des catastrophes liées aux risques naturels se sont multipliées par 14 depuis les années 50.

4. Le lien étroit entre les catastrophes et les modèles de développement inadaptés a été bien établi. Les modèles de développement non durable peuvent susciter de nouveaux risques de catastrophes. L'urbanisation et la concentration des populations dans les zones à risque sont deux exemples parmi tant d'autres de facteurs aggravants. Il y a aussi une corrélation certaine entre catastrophes et pauvreté, étant donné que les pays à faible revenu sont affectés de manière démesurée par les catastrophes. Les personnes pauvres sont généralement plus exposées aux périls et moins aptes à supporter les chocs inhérents aux désastres. En outre, il est plus difficile pour les personnes dont les choix et les moyens sont limités de se remettre des catastrophes.

5. Dans un tel contexte, il est certain que les niveaux de risque actuels et futurs vont freiner ou compromettre les activités menées en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. De plus, les progrès vers la réalisation de ces objectifs n'entraîneront pas automatiquement une réduction de la vulnérabilité des êtres humains aux risques naturels. Par conséquent, la communauté internationale doit veiller à ce que les efforts bien intentionnés visant à accroître le

développement économique et social n'aggravent pas, par inadvertance, le risque de catastrophes.

6. Le lien étroit entre les catastrophes, le développement non durable et le manque de gouvernance met en évidence le caractère erroné de la distinction souvent faite, par la communauté humanitaire, entre les catastrophes liées aux risques naturels et les autres types de sinistres nécessitant une intervention humanitaire. Dans tous les cas, le mode d'organisation des sociétés est un facteur déterminant de leur niveau de vulnérabilité et, par conséquent, de leur besoin de recourir ou non à l'assistance humanitaire. Dans tous les cas, également, les bouleversements ou la détérioration des mécanismes de survie découlent de modèles inévitables ou non durables de répartition des ressources. En d'autres termes, il est plus exact de considérer les catastrophes liées aux risques naturels comme des phénomènes provoqués par l'homme qui exacerbent la vulnérabilité des êtres humains.

7. Un nombre croissant de pays doivent faire face à des crises à volets multiples, dans lesquelles les catastrophes liées aux risques naturels et les sinistres complexes ont un effet cumulatif. Cela a été particulièrement visible lors de la famine du Bahr El Ghazal dans le Sud-Soudan en 1997-1998 et de la sécheresse en Afghanistan en 1999-2001. Dans les deux cas, un conflit prolongé a entraîné l'effritement des moyens de subsistance de la population locale (soit directement, soit indirectement en occasionnant l'effondrement de l'économie locale), ce qui a ensuite diminué la résistance de la population aux risques naturels. En pareil cas, les ménages touchés n'ont souvent d'autre recours que d'adopter des stratégies de survie qui exacerbent leur vulnérabilité aux risques naturels, par exemple en abattant des arbres pour faire du charbon de bois, ce qui contribue au déboisement. Réciproquement, certaines catastrophes ont joué un rôle majeur dans l'aggravation des tensions sociales, comme cela s'est produit au Nicaragua après le tremblement de terre de 1972.

8. Les catastrophes peuvent aussi bien être une cause qu'une conséquence de la dégradation de l'environnement. L'expansion des zones urbaines et agricoles a entraîné une transformation des milieux environnants qui est à l'origine de nouveaux scénarios de risque. Le risque sismique peut être sensiblement plus élevé dans les zones humides et les lieux d'enfouissement que dans d'autres secteurs des centres urbains. La destruction des mangroves dans les régions côtières peut accroître les risques associés aux ondes de tempête. Les établissements humains aménagés sur les bassins hydrographiques peuvent modifier les systèmes hydrographiques et déstabiliser les talus, et accroître ainsi les risques d'inondation ou de glissement de terrain. De plus, dans de nombreuses zones, les risques d'origine naturelle et ceux d'origine technologique ou humaine – notamment l'élimination inefficace des déchets dans les cours d'eau, les déchets industriels et les résidus d'extraction minière – s'influencent mutuellement. De même, les catastrophes majeures et l'accumulation de risques découlant d'événements de moindre ampleur mais plus fréquents peuvent se solder par des problèmes environnementaux qui auront une incidence sur les moyens de subsistance de la population et les possibilités de développement, par exemple dans les cas où la diversité biologique est compromise.

9. Hommes et femmes, garçons et filles sont affectés de manière différente par les catastrophes : ils n'ont pas le même niveau d'exposition ni de préparation au risque et n'ont pas la même perception de celui-ci; les catastrophes n'ont donc pas

les mêmes effets physiques ou psychologiques sur eux; et leurs besoins aux étapes de l'intervention, du relèvement et de la reconstruction sont aussi très distincts. Les autorités et la communauté internationale devraient tenir compte des répercussions particulières des catastrophes pour chaque groupe à chaque étape de leur intervention, surtout à celle du relèvement.

II. Bilan de l'année

A. Catastrophes liées aux risques naturels

10. La période sur laquelle porte le présent rapport (juillet 2004 à juin 2005) a été marquée par le tsunami de l'océan Indien, qui a provoqué la plupart des morts enregistrées, bien que le pourcentage de la population touché ait été faible. Selon le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes, les catastrophes liées à des risques naturels ont fait 242 793 morts au cours de cette période, dont 226 408 lors du tsunami de l'océan Indien. Selon le bilan mondial, plus de 158 millions de personnes ont été blessées, déplacées ou frappées par d'autres effets des catastrophes naturelles, qui ont entraîné des dommages économiques d'un montant total de 94 milliards de dollars.

11. Le 26 décembre 2004, un violent séisme, d'une magnitude de 9,0 sur l'échelle de Richter, a frappé la côte occidentale du nord de Sumatra (Indonésie) et a été suivi de nombreuses répliques, souvent violentes. Il a provoqué de puissants tsunamis, qui ont dévasté les zones côtières de l'Inde, de l'Indonésie, des Maldives, du Sri Lanka et de la Thaïlande. Le tsunami a également touché le Myanmar, les Seychelles, la Somalie et le Yémen. Le 28 mars 2005, une violente réplique, d'une magnitude de 8,7 sur l'échelle de Richter, a frappé la côte occidentale de Sumatra; les îles de Nias, Simeulue et Banyak ont été les plus gravement touchées. Les répercussions qu'a eues cette catastrophe et les mesures prises pour y faire face sont décrites dans le rapport du Secrétaire général intitulé « Renforcement des secours d'urgence, du relèvement, de la reconstruction et de la prévention au lendemain de la catastrophe du raz-de-marée dans l'océan Indien » (A/60/86-E/2005/77).

12. Une fois de plus, ce sont les catastrophes provoquées par des inondations qui ont fait le plus grand nombre de victimes dans le monde (132 millions). En juillet 2004, les abondantes pluies de la mousson ont provoqué d'importantes inondations dans une grande partie du Bangladesh. Plus de 600 personnes ont péri dans ces inondations, 1,7 million de personnes ont été déplacées et quelque 34 millions de personnes ont été touchées car près d'un million de maisons et plus de 565 000 hectares de terres arables ont été détruites.

13. En 2004, la saison des ouragans a fait des ravages particulièrement importants dans les Caraïbes, où quatre ouragans, Charley, Frances, Ivan et Jeanne, ont provoqué de graves inondations d'août à octobre. L'ouragan Ivan, le plus violent qui ait frappé la région en une décennie, est passé en catégorie 4, avec des vents soufflant à 220 kilomètres à l'heure, lorsqu'il a atteint Grenade. Environ 90 % des maisons de l'île ont été endommagées et quelque 60 000 personnes privées de logis. Après être passée par Porto Rico, la tempête tropicale Jeanne s'est transformée en ouragan, puis s'est affaiblie en traversant l'île d'Hispaniola. En République dominicaine, quelque 38 000 personnes ont été déplacées, les ponts, les autoroutes et le réseau de distribution d'eau ont été endommagés. En Haïti, c'est la ville côtière

de Gonaïves qui a le plus souffert; au total, 1 500 personnes ont péri et 300 000 ont été blessées ou ont subi des dommages matériels. En raison de problèmes de drainage, les eaux ont stagné pendant des mois. Un conflit politique et social persistant, une importante dégradation de l'environnement et les lourdes pertes provoquées par les inondations de mai 2004 ont empêché Haïti de surmonter les difficultés créées par cette catastrophe et l'ont contrainte à demander une aide internationale importante.

14. En novembre-décembre 2004, une série de typhons et de tempêtes a provoqué des glissements de terrain et des crues soudaines aux Philippines, faisant plus de 1 000 morts et plus de 500 disparus, provoquant des dégâts importants, en particulier sur la côte est de l'île de Luzon, l'île la plus étendue de l'archipel. Les maisons, l'infrastructure et les cultures ont été complètement balayées et recouvertes d'une épaisse couche de boue, d'arbres déracinés et de branchages.

15. En janvier 2005, des pluies torrentielles ont provoqué de graves inondations dans les régions côtières très peuplées du Guyana, notamment dans sa capitale, Georgetown. Plus de 300 000 personnes (dont un tiers d'enfants âgés de moins de 9 ans) ont été touchées, ce qui représente près de la moitié de la population du pays. Les inondations ont été d'autant plus graves que les pompes étaient insuffisantes et les réseaux d'évacuation des eaux mal entretenus.

16. Au début de l'année 2005, presque toute la région de l'Asie centrale a souffert de conditions météorologiques défavorables, caractérisées par de fortes pluies et chutes de neige dans tout l'Afghanistan, le Pakistan et le Tadjikistan. Au Pakistan, jusqu'à 700 000 personnes ont été touchées et 486 sont mortes. Dans le nord du pays, de fortes chutes de neige ont provoqué des avalanches, qui ont bloqué l'accès à plusieurs villages de montagne isolant, en tout, 140 000 personnes. Après presque trois semaines de pluies diluviennes, de graves inondations ont eu lieu dans l'ouest du Pakistan, ce qui a provoqué l'effondrement d'un important barrage dans la province du Sindh. Au Baluchistan, jusqu'à 80 % des récoltes ont été détruites. Bien que le Gouvernement pakistanais n'ait pas officiellement demandé le concours de la communauté internationale et qu'il ait envoyé des secours d'un montant dépassant les 2,3 millions de dollars, celle-ci a fourni une aide d'un montant supérieur à 4 millions de dollars.

17. Il y a également eu de fortes chutes de neige dans l'est et le sud du Tadjikistan et deux millions de personnes en ont subi les conséquences dans la vallée du Rasht. Dans la région de Khatlon, de fortes pluies se sont abattues sur des infrastructures qui avaient déjà été endommagées par les chutes de neige. Malgré l'ampleur de la catastrophe, la rapidité avec laquelle le Gouvernement tadjik et la communauté internationale ont réagi a permis de réduire le taux de pertes, avec un bilan officiel de 16 morts.

18. En Afghanistan, les graves intempéries qui se sont produites au début de 2005 ont entraîné la mort de plus d'une centaine de personnes. Plusieurs axes routiers majeurs ont dû être fermés en raison de fortes chutes de neige, privant la population du sud du pays des denrées alimentaires dont elle avait tant besoin.

19. D'avril à décembre 2004, de vastes essaims de criquets pèlerins ont détruit des millions d'hectares de cultures et de pâturages dans 10 pays d'Afrique de l'Est et du Nord. Dans certaines zones du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Sénégal et du Tchad, le prix des produits alimentaires, en particulier le millet, a

doublé tandis que le prix des bovins et d'autres espèces de bétail s'effondrait par suite de la sous-alimentation. Malgré de nombreuses mises en garde lancées longtemps avant le déclenchement de cette crise, les dégâts étaient déjà importants lorsque les donateurs ont commencé à aider les pays touchés à faire face à cette invasion. La stratégie adoptée a mis l'accent sur l'élimination des criquets, sans tenir suffisamment compte des conséquences de l'invasion sur les moyens de subsistance de la population locale et sur l'environnement. Bien que cette invasion ait été la pire de la décennie, il s'agit d'un problème récurrent, qui nécessite donc des mesures préventives plus systématiques.

20. Le 22 février 2005, un séisme d'une magnitude de 6,4 sur l'échelle de Richter a frappé le district de Zarand, dans la province iranienne de Kerman. Il a provoqué d'importants dégâts dans un périmètre d'environ 1 000 kilomètres carrés, où vivent environ 75 000 personnes, et il a directement touché plus de 32 000 personnes. Cinquante villages ont été endommagés, voire complètement détruits, et le bilan officiel a été de 612 morts et 1 500 blessés. Le Gouvernement iranien a rapidement réuni des équipes de recherche et de sauvetage et a fait appel au réseau national d'organisations non gouvernementales et à la Société du Croissant-Rouge afin de répondre aux besoins les plus urgents de la population en difficulté. Il n'a pas lancé d'appel mais plusieurs organismes des Nations Unies ont immédiatement envoyé des secours.

21. Les catastrophes à répétition telles que les épidémies, les sécheresses et les famines ont continué de faire des ravages dans la population des pays en développement. Plus de 20 millions de personnes ont subi les conséquences de la sécheresse dans le monde entier. En août 2004, la sécheresse s'est poursuivie en Afghanistan pour la sixième année consécutive et les chutes de pluie et de neige sont restées sensiblement inférieures à la moyenne. Si la plus grande partie du pays a été touchée par la sécheresse, 14 provinces l'ont été plus que les autres et jusqu'à 37 % de la population, soit 11,1 millions de personnes, n'ont pas pu satisfaire leurs besoins alimentaires et non alimentaires de base. Cette sécheresse a rendu la population, qui a déjà subi 25 ans de conflit, encore plus vulnérable.

22. Dans la corne de l'Afrique, en Afrique de l'Ouest et en Afrique australe, les risques naturels – tels que la sécheresse, les pluies irrégulières, les invasions de criquets et les inondations – auxquels s'ajoutent les problèmes chroniques de la pauvreté, des conflits, de la mauvaise gouvernance et du VIH/sida, ont touché des millions de personnes, parmi lesquelles des agriculteurs et des groupes de bergers ou des groupes ayant des activités agro-pastorales. En raison de ces problèmes, plus de 12 millions d'habitants de la corne de l'Afrique, 7 millions en Afrique de l'Ouest et 10 millions en Afrique australe auront besoin d'une aide alimentaire en 2005. Dans plusieurs pays, notamment au Mali, en Mauritanie et au Niger, les groupes les plus vulnérables souffrent de malnutrition. Face aux catastrophes naturelles à répétition, auxquelles s'ajoutent des problèmes chroniques, des mesures d'ensemble s'imposent à plusieurs niveaux.

23. En mars 2005, une épidémie de fièvre de Marburg s'est déclarée en Angola. À la fin du mois de juin 2005, 392 cas et 354 décès avaient été enregistrés, ce qui en faisait la plus violente et meurtrière flambée de ce virus jamais observée. Cette fièvre hémorragique incurable est provoquée par un virus qui est mortel dans 90 % des cas. Ni la source du virus ni le réservoir où il subsiste entre chaque flambée ne sont connus. Le manque d'installations sanitaires après des décennies de guerre, le

fait que le personnel de santé n'avait reçu ni la préparation ni la formation nécessaires et le manque de médicaments et d'équipement ont contribué à aggraver la situation. Des contaminations s'étant produites dans les hôpitaux, la population a fui l'hôpital principal de la ville d'Uige et c'est chaque communauté qui a pris en charge ses malades et ses morts, alors que ceux-ci sont hautement contagieux. Il a été extrêmement difficile de gagner à nouveau la confiance de la population touchée, malgré d'importants efforts de mobilisation sociale, la participation des chefs et des guérisseurs traditionnels et une campagne ciblée de lutte contre des comportements à risque répandus, notamment lors des rituels funéraires, et la réutilisation des seringues. Bien que le virus ait été contenu à Uige et ne se soit pas propagé dans le reste du pays, la chaîne de transmission n'a pas été brisée et le virus demeure actif.

24. Si des catastrophes de grande ampleur telles que le tsunami de l'océan Indien ont attiré l'attention de la communauté internationale, la plupart des autres catastrophes qui se sont produites pendant la période considérée n'ont pas fait la une de la presse internationale parce qu'elles se déroulaient à une échelle moins importante. La communauté internationale a malheureusement continué de s'intéresser en priorité aux urgences spectaculaires, négligeant des catastrophes moins visibles, qui se sont déroulées loin de l'attention des médias et de la classe politique, laissant les populations et les pays touchés prendre en charge les secours et le relèvement. Cette tendance est apparue clairement dans les modes de financement. Par exemple, si les donateurs ont fourni 82 % des 1,26 milliard de dollars demandés par l'ONU à la suite du tsunami de l'océan Indien, seuls 5,3 % des 7,5 millions de dollars demandés par l'Organisation en faveur des victimes de la sécheresse à Djibouti ont été versés. Mieux que toute autre catastrophe, le tsunami a fait apparaître qu'il était possible d'obtenir des financements d'un montant très élevé, à condition de réunir l'engagement et la volonté politiques nécessaires. Il faut consacrer plus d'efforts aux catastrophes moins médiatiques, non seulement parce qu'elles provoquent de grandes souffrances parmi la population touchée mais aussi parce qu'elles entraînent des pertes importantes et freinent le développement des pays à faible revenu et des pays les moins avancés. Étant donné que l'apparition et la répétition de ces catastrophes s'étalent sur de longues périodes, il faut y faire face en adoptant une perspective à plus long terme.

B. Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes

25. La Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, tenue à Kobe (province de Hyogo, Japon) du 18 au 22 janvier 2005, marque une étape décisive dans la compréhension, par la communauté internationale, de la nécessité d'appliquer intégralement un programme d'action relatif à la réduction des effets des catastrophes qui comprenne l'action préventive visant à limiter les effets de ces catastrophes, l'atténuation de ces effets, la préparation en prévision des catastrophes et le relèvement. Les textes issus de la Conférence, intitulés « Déclaration de Hyogo » et « Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : renforcer la capacité de récupération des pays et des collectivités face aux catastrophes », illustrent cette façon de penser. Le Cadre d'action de Hyogo complète la Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr (1994) en définissant les rôles et responsabilités collectifs et individuels des principaux participants à l'application et au suivi de ces textes. Dans son rapport consacré à l'application de la Stratégie internationale de prévention des

catastrophes (A/60/180), le Secrétaire général revient de façon plus détaillée sur la Conférence et la suite qui y est donnée.

III. Principaux défis

26. C'est avant tout aux gouvernements, aux institutions locales et aux populations touchées qu'il incombe de gérer les catastrophes, car ce sont eux les mieux placés pour mesurer les risques dans leur propre environnement, et ce sont les premiers sur la ligne de front en cas de catastrophe. Il est ainsi largement admis qu'il est fondamental que les populations locales en particulier participent activement à la gestion des catastrophes.

27. Dans ce contexte, le rôle de la communauté internationale consiste avant tout à appuyer et renforcer les capacités locales, nationales et régionales de gestion des catastrophes. Si cette idée est généralement acceptée, dans la pratique, de nombreux acteurs internationaux ont toujours du mal à concevoir de devoir se limiter à l'offre d'un soutien. Pour ce qui est de l'Organisation des Nations Unies, le principal obstacle rencontré est le manque de ressources humaines et financières pour réduire les risques et gérer les catastrophes.

A. Préparation en prévision des catastrophes

28. En dépit des progrès substantiels qui ont été accomplis au cours de la dernière décennie, il reste beaucoup à faire pour atteindre un niveau de préparation satisfaisant. La volonté et les ressources font défaut, aussi bien à l'échelle nationale qu'au niveau international.

29. Il faut améliorer la préparation des pays qui sont sujets aux catastrophes à tous les niveaux et en particulier à celui des collectivités locales, qui assument l'essentiel des premiers secours, en tenant compte des réalités locales, des mécanismes de secours autochtones et de la manière dont les risques sont perçus.

30. Les organisations régionales jouent un rôle important dans la préparation en prévision des catastrophes. Dans les Caraïbes orientales, une initiative régionale – le Groupe des donateurs des Caraïbes orientales – a été lancée afin de faciliter la coordination des secours d'urgence externes en cas de catastrophe naturelle ou technologique majeure. Chaque année avant la saison des ouragans, on revoit l'ordre d'opérations en ce qui concerne l'acheminement de l'aide fournie aux pays touchés par les organisations internationales et les donateurs. Une réunion régionale a été organisée à Cuba en juin 2005 pour étudier le degré de préparation des pays de la région et mettre à jour leurs plans d'intervention en cas d'urgence.

31. Le manque continu de fonds suffisants pour se préparer à d'éventuelles catastrophes est très préoccupant. Paradoxalement, il est beaucoup plus aisé de mobiliser un appui pour les opérations de secours après une catastrophe que pour les efforts de préparation et de limitation des effets qui permettraient d'éviter qu'il y ait des morts ou de limiter le nombre de pertes en vies humaines et la destruction de ressources et d'infrastructures vitales. Cette situation tient à ce que, tant pour le budget de l'Organisation des Nations Unies que pour celui des donateurs, les efforts de préparation ne sont considérés ni comme des dépenses humanitaires, qui doivent

permettre de répondre aux catastrophes, ni comme des dépenses de développement, qui portent sur d'autres aspects de la gestion des catastrophes.

Cadre institutionnel et légal

32. Placée en concurrence avec d'autres priorités et besoins nationaux en matière de développement, la réduction des risques de catastrophes est souvent le poste qui suscite le moins d'intérêt dans les exercices budgétaires et d'allocation des ressources. Le principal défi consiste donc à promouvoir ou renforcer des cadres institutionnels limités mais efficaces qui reconnaissent le rôle et la contribution de chaque acteur dans le cadre d'un processus participatif axé sur l'autonomisation et la mise en commun des connaissances à tous les niveaux.

33. L'incorporation aux structures de gouvernance nationales de mécanismes de préparation et de réaction aux catastrophes et de gestion des risques est un processus exigeant des années de soutien et d'engagement continus de la part de la communauté internationale et des différents gouvernements. Il convient à cet égard d'opter pour d'autres solutions que l'approche traditionnelle par projets d'une durée de deux ou trois ans. On pourrait par exemple intégrer systématiquement les questions de préparation en prévision des catastrophes et de réduction des risques dans les grands programmes de gouvernance et de réduction de la pauvreté, généralement de plus longue haleine, et renforcer les capacités et la mobilisation des pays à risque grâce au déploiement de conseillers sur les interventions en cas de catastrophe et sur la réduction des risques.

34. Les cadres législatifs et réglementaires ayant trait aux catastrophes, dans le cadre de systèmes nationaux renforcés, sont d'une importance fondamentale pour créer un environnement propice à la réduction des risques. Les processus de réforme juridique constituent donc une composante indispensable de toute entreprise de renforcement des capacités de gestion des catastrophes.

Dispositifs d'intervention en cas de catastrophe

35. Si les dispositifs internationaux d'intervention en cas de catastrophe – comme les équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe ou celles qui sont placées sous les auspices du Partenariat humanitaire international – sont bien développés, on commence seulement à reconnaître la nécessité de mettre en place des mécanismes intergouvernementaux de ce type dans les régions sujettes aux catastrophes. Un partenariat humanitaire entre l'Asie et le Pacifique est sur le point d'être conclu par l'Australie, la Chine, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la République de Corée et Singapour. Des concertations ont également été engagées sur la possibilité de créer des mécanismes d'appui comparables dans la région des Amériques. Toutefois, la communauté internationale ne soutient pas suffisamment le développement de dispositifs d'intervention dans les pays à risque.

Planification des interventions d'urgence

36. La planification des interventions d'urgence est un exercice difficile, tout d'abord parce que son utilité est parfois remise en question, et ensuite parce qu'une fois établis, les plans d'intervention doivent être institutionnalisés, prêts à être exécutés et sans cesse améliorés. Il s'agit plus d'un mécanisme de préparation en

constant développement que d'un exercice ponctuel et l'accent doit être mis non seulement sur la phase de planification, mais aussi sur le renforcement des capacités locales d'exécution. Les plans d'intervention internationaux sont souvent élaborés isolément, sans tenir compte ni des programmes nationaux de préparation en prévision des catastrophes ni des plans d'intervention des équipes de pays des Nations Unies ou d'autres organisations internationales. Pour lier de manière plus systématique les plans d'intervention adoptés à l'échelle nationale à ceux de l'Organisation des Nations Unies, il serait souhaitable d'organiser régulièrement des exercices de planification des interventions avec la participation de tous les acteurs concernés, ce qui permettrait aux différentes parties prenantes d'identifier d'éventuelles lacunes et de mieux coordonner leurs activités.

37. Planifier les interventions humanitaires est devenue pratique courante pour les acteurs de l'Organisation des Nations Unies sur le terrain, notamment les équipes de pays. Il s'agit là d'un changement radical de mode opératoire de la part des organismes des Nations Unies aux niveaux mondial, régional et national. Les instruments de planification des interventions devront être constamment améliorés pour faire face aux obstacles de plus en plus importants qui sont rencontrés sur le terrain, en particulier en ce qui concerne la normalisation de l'application du processus de planification, le contrôle de l'adoption de mesures de suivi et l'implication des populations locales et des gouvernements.

Alerte rapide

38. Les systèmes d'alerte rapide ne seront efficaces que s'ils couvrent de multiples risques, sont à l'échelle humaine et prévoient des activités de sensibilisation. Il est essentiel d'axer les efforts à l'échelon local pour y aider les populations et les autorités à prendre des mesures simples d'atténuation des effets des catastrophes et à adopter des systèmes élémentaires d'alerte rapide et d'évacuation, c'est-à-dire à mettre en place des chaînes de communication sommaires permettant de s'assurer que l'alerte est donnée aux populations touchées et qu'elles prennent les mesures voulues.

39. Présenté à la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, le nouveau site Web pour l'alerte rapide dans le domaine humanitaire (<www.hewswb.org>) a été créé sous la houlette du Programme alimentaire mondial (PAM) et du sous-groupe de travail du Comité permanent interorganisations sur l'état de préparation et la planification des interventions d'urgence. C'est le premier centre d'échange d'informations mondial pour l'alerte rapide en cas de catastrophes naturelles. Le sous-groupe de travail du Comité permanent interorganisations étudie actuellement avec les organes nationaux et régionaux la possibilité de mettre à profit ce site Web pour renforcer les capacités et structures locales.

Sensibilisation

40. L'expérience montre que les populations locales sont souvent extrêmement sensibles à la menace de catastrophes, mais qu'elles ne savent pas vraiment comment se protéger pour éviter autant que possible de subir leur impact. Il convient de redoubler d'efforts pour amener les autorités locales et nationales à sensibiliser les populations sur les dangers qu'elles courent, les moyens qu'elles ont de se protéger et de mettre leurs biens à l'abri, et les mesures à prendre pour limiter

les risques, en faisant fond sur les savoirs locaux, le système d'éducation scolaire et non scolaire, les médias et d'autres acteurs compétents.

B. Action face aux catastrophes

41. Selon le principe bien établi de subsidiarité de l'aide internationale, il incombe au premier chef au gouvernement du pays touché par une catastrophe non seulement de secourir les victimes, mais également d'assurer la coordination et la répartition de l'aide reçue.

42. La communauté internationale devrait par conséquent chercher en priorité à renforcer les dispositifs d'intervention des pays exposés aux catastrophes. L'appui international aux gouvernements peut servir à renforcer la confiance de la population vis-à-vis des pouvoirs publics et à donner à ces derniers les moyens de faire face à de nouvelles catastrophes.

43. Les organisations régionales opérant dans les régions exposées aux catastrophes peuvent jouer un rôle important dans les interventions, car elles connaissent bien la situation locale et ont déjà établi des relations avec les dirigeants nationaux. Or jusqu'à présent, les organisations régionales ont participé de façon inégale aux interventions. Si certaines se sont dotées de mécanismes d'intervention d'urgence, d'autres ne se sont guère préoccupées des catastrophes qui frappaient leur région.

44. Le système international d'intervention d'urgence joue un rôle important en cas de catastrophes majeures, lorsque les capacités des pays sinistrés sont saturées. Selon le principe de subsidiarité, les intervenants internationaux n'acheminent des secours qu'après avoir consulté le gouvernement et obtenu son consentement. Ils sont également tenus de chercher à consolider les mécanismes de coordination en place, et non de s'en passer.

45. L'un des grands problèmes qui se posent lorsque les organisations humanitaires nationales et internationales sont amenées à intervenir ensemble est l'absence d'une démarche commune et d'une interprétation convenue de la terminologie, des définitions et des normes. Si les autorités nationales connaissent souvent mal les méandres, la culture et les méthodes de travail du système international, les organismes internationaux et les agents d'assistance sont souvent mal informés du contexte particulier dans lequel ils opèrent et n'en font parfois pas grand cas.

46. La participation des bénéficiaires à la planification et à l'exécution des programmes d'intervention demeure très insuffisante. Il importe de créer des mécanismes qui permettraient à tous ceux qui participent aux opérations de secours de mieux informer les bénéficiaires de leur action. Les organismes d'aide doivent agir en fonction des besoins des populations sinistrées, et non de leurs propres priorités.

Rôle des gouvernements des pays sinistrés dans la coordination des secours

47. Les gouvernements des pays sinistrés ont souvent bien du mal à coordonner les secours nationaux et internationaux. La faute en est à la profusion d'intervenants, en particulier durant les premières semaines qui suivent une catastrophe soudaine.

Souvent, les autorités locales se retrouvent elles-mêmes affaiblies par des pertes humaines et matérielles et se heurtent à une hiérarchie compliquée et à la pression des organes gouvernementaux. Certains organismes non gouvernementaux ne sont pas disposés à coopérer avec d'autres ou n'en voient pas la nécessité. Même les organisations internationales associées depuis longtemps aux opérations humanitaires prennent parfois des initiatives sans consultation préalable, se passant dans certains cas de l'autorisation du gouvernement. Lorsque les mécanismes de coordination mis en place par les gouvernements sont précaires, certains intervenants y trouvent une raison pour mener une action unilatérale.

Rôle du système des Nations Unies dans la coordination de l'aide internationale

48. Le coordonnateur résident des Nations Unies joue un rôle primordial dans la coordination de l'aide internationale. Il rend compte au Coordonnateur des secours d'urgence durant la phase d'urgence et est secondé par une équipe de gestion des catastrophes, dont la structure est en principe analogue à celle du Comité permanent interorganisations et qui comprend des représentants du mouvement de la Croix-Rouge et des organisations non gouvernementales. Les moyens dont disposent les équipes de pays des Nations Unies pour coordonner l'aide internationale sont cependant inégaux. Pour y remédier, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Programme des Nations Unies pour le développement ont lancé des programmes de formation, en particulier en Amérique latine et dans les Caraïbes; ces programmes devraient également être entrepris dans d'autres régions et ouverts à un plus grand nombre de participants.

Relations entre civils et militaires

49. Le tsunami de l'océan Indien a de nouveau montré l'importance d'une réelle coopération entre les agents humanitaires et l'armée aux niveaux local, national et international. Les différences culturelles et opérationnelles entre ces deux sphères, la connaissance imprécise des structures de commandement militaire et le défaut de communication peuvent aboutir à une coopération partielle, voire inefficace dans certains cas. L'absence de planification concertée peut conduire à des omissions ou à des chevauchements d'activités. Pour assurer l'utilisation efficace des moyens militaires et des ressources de la protection civile, il convient de bien définir les rôles et les responsabilités, de clarifier les voies de communication, de garantir le respect de l'espace et des principes humanitaires et de faire preuve d'une certaine sensibilité sur le terrain d'intervention.

Blocages administratifs

50. Dans sa résolution 57/150, l'Assemblée générale a instamment demandé aux États Membres de simplifier ou limiter les formalités administratives relatives à l'entrée, au transit, au séjour et à la sortie des équipes internationales de recherche et de sauvetage en milieu urbain ainsi que de leur matériel et équipement. De nombreux obstacles continuent d'entraver l'importation, le transport et la distribution des secours en nature, l'entrée et la libre circulation des organisations de secours et de leur personnel, ainsi que l'échange d'informations sur les catastrophes. Les gouvernements des pays exposés aux catastrophes devraient adopter et, le cas échéant, actualiser ou simplifier les procédures nationales de demande, de réception et de coordination des agents, des services et des fournitures

humanitaires. L'acheminement des secours en cas de catastrophe pourrait être facilité par l'accord type destiné à accélérer les procédures douanières (dont le texte peut être consulté à l'adresse suivante : <www.reliefweb.int/ocha_ol/programs/response/custnet/model_fr.html>). Négocié à l'avance, cet instrument garantit que les procédures appropriées sont en place en cas de besoin.

Télécommunications

51. Les technologies de l'information et des télécommunications revêtent une très grande importance dans l'action consécutive aux catastrophes. 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, ratifiée par 31 États, est entrée en vigueur le 8 janvier 2005. Tous les États Membres sont vivement encouragés à la ratifier et à prévoir dans leur législation des règles générales qui faciliteraient l'entrée et le déploiement sur leur territoire du matériel de secours et des secouristes. Ils devraient également se doter de systèmes de télécommunication d'urgence et répertorier les moyens de télécommunication qu'ils pourraient dégager en cas d'urgence.

Participation du secteur privé

52. Le tsunami de l'océan Indien a suscité un afflux sans précédent, à tous les niveaux, de biens et de services offerts par les milieux d'affaires. Il est possible d'associer les entreprises aux interventions d'urgence dans d'autres régions aussi. L'ONU devrait améliorer sa coopération avec le secteur privé en clarifiant les procédures internes à cet effet et en y consacrant des ressources plus importantes. L'une des grandes difficultés consiste à faire parvenir rapidement les dons reçus là où ils peuvent être les plus utiles. La création d'un mécanisme transparent et juste, l'adoption de directives claires (sur les questions juridiques notamment), la négociation d'accords d'aide éventuelle avec les entreprises et l'amélioration des échanges entre organismes permettraient aux organisations humanitaires de mieux mettre à profit le potentiel du secteur privé.

Mobilisation de l'aide internationale pour les secours d'urgence

53. Les procédures actuelles de mobilisation des ressources internationales par le lancement d'appels éclair ont prouvé leur efficacité. Il faut s'attacher à les renforcer et à les normaliser encore. L'efficacité des appels éclair pourrait être améliorée grâce à une évaluation plus rapide et plus précise des besoins et à l'adoption d'une stratégie de communication bien pensée, conjuguée à l'emploi de moyens plus fiables pour comptabiliser et contrôler l'utilisation des contributions. Dans le cadre de la réforme de l'ONU, d'autres options ont été envisagées pour assurer des ressources prévisibles susceptibles d'être rapidement déployées en cas de crise humanitaire. Dans sa résolution 2005/4 sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies, le Conseil économique et social a souligné la nécessité de renforcer les mécanismes de financement et recommandé à l'Assemblée générale d'améliorer le Fonds central autorenewable d'urgence.

C. Relèvement après les catastrophes

54. Le relèvement correspond à un déplacement de l'accent de l'acte de sauvetage à celui qui consiste à rétablir les moyens de subsistance, à renforcer les capacités de résistance et à atténuer la vulnérabilité aux catastrophes. L'expérience montre qu'il est possible de passer sans difficulté de la phase des secours à celle du développement et d'agir en faveur du développement durable à l'issue d'une catastrophe. Il s'agit pour cela d'aider rapidement au relèvement local et national, d'intégrer la réduction des risques de catastrophes dans les activités de secours et de relèvement, y compris la planification de la reconstruction, et de bien cerner les effets de synergie entre les acteurs du développement, les agents humanitaires et d'autres intervenants associés à la phase de secours.

55. Le relèvement doit être envisagé le plus tôt possible. Il s'agit en premier lieu d'aider les populations sinistrées à se remettre sur pied en leur offrant rapidement des moyens de gagner leur vie. Cela peut se faire en employant des matériaux locaux pour la reconstruction, en recrutant de la main-d'œuvre locale (hommes et femmes) pour les travaux et en fournissant le matériel, la formation et les microcrédits requis pour la relance des industries, de l'agriculture, de la pêche et des petites entreprises locales. Le relèvement se passe d'autant mieux que les opérations de secours sont inscrites dès le début dans la perspective de la reprise, qui suppose la transition à des activités à plus long terme. Il faut décider dès l'abord de réduire les risques et de créer en même temps des moyens de subsistance durables. La question du relèvement est analysée plus longuement dans le rapport du Secrétaire général sur le passage de la phase de secours à la phase de développement (A/60/89-E/2005/79).

Planification

56. La participation active des collectivités locales, des institutions et des personnes touchées (femmes et hommes) à la planification du relèvement s'impose. Planifier le relèvement suppose une évaluation correcte et concertée des besoins et des capacités des populations sinistrées de façon à bien comprendre quelles sont les initiatives, les ressources et les capacités locales et à bien les utiliser. Cette démarche implique la prise en compte des besoins et doit viser les populations les plus vulnérables. L'assistance technique externe viendra compléter les capacités existantes, en les étayant et non en les étouffant, et comprendra le transfert des technologies, du savoir-faire et des capacités nécessaires à l'amélioration de la capacité de résistance, à la gestion des risques et au développement durable.

Coordination

57. La coordination et l'échange d'informations entre les acteurs nationaux et internationaux du relèvement leur permettraient d'éviter le chevauchement des activités, de combler les lacunes et d'utiliser au mieux toutes les ressources disponibles. Les mécanismes d'échange et de coordination créés durant la phase d'urgence doivent être maintenus et renforcés. Facilitant l'instauration d'un dialogue permanent et la création d'un consensus entre les organismes publics, la société civile, les organisations internationales, les bailleurs de fonds et les institutions de prêt, ils permettent de définir les priorités et de dresser un tableau exact des rôles et responsabilités constamment mis à jour.

58. Malgré les résultats obtenus à ce jour, la coordination des initiatives de relèvement demeure un problème et requiert de la communauté internationale un appui plus structuré et plus régulier pour permettre aux autorités nationales et locales d'agir de façon à tirer le meilleur parti de l'aide disponible. Le récent lancement de la Plate-forme internationale de remise en état et de relèvement, qui vise en partie à aider à la création de mécanismes et d'outils communs de planification du relèvement, dans le contexte plus large du renforcement des capacités nationales, devrait permettre d'éliminer certains des facteurs qui entravent la mise en œuvre de programmes de relèvement durable bien conçus et bien coordonnés.

Combiner atténuation des risques et relèvement

59. La phase de relèvement est la phase propice pour envisager la réduction des risques. Toutefois, les sociétés victimes d'une catastrophe majeure se tournent trop souvent vers des initiatives rapides et visibles pour revenir à la normale, au détriment de solutions plus fiables et viables qui s'attaquent vraiment aux causes premières des catastrophes. Cette précipitation les empêche de répondre aux besoins de certains segments de la population touchée et, par conséquent, réduit les possibilités de changement, d'atténuation des risques et de développement durable. Il faut veiller à ce que les initiatives de relèvement et de remise en état ne fassent pas réapparaître les risques à l'origine de la catastrophe, mais débouchent sur la création de moyens de subsistance plus durables.

60. On notera quelques bons résultats à la suite des dernières grandes catastrophes. Au lendemain des ouragans de 2004, le Gouvernement grenadien a adopté une stratégie associant l'atténuation des risques au relèvement. Grâce aux réunions sur les priorités en matière de relèvement et aux tables rondes sectorielles, l'atténuation des risques a été intégrée dans la planification du relèvement sectoriel. Dans les premiers cadres de reprise adoptés en Indonésie, aux Maldives et à Sri Lanka après le tsunami de l'océan Indien, la prévention des effets des catastrophes était envisagée dès les premières étapes.

Défaut de capacités et de mécanismes dans le système des Nations Unies

61. Les capacités et les dispositifs de relèvement après les catastrophes font actuellement défaut dans le système des Nations Unies. On relève des lacunes dans la compréhension des différences entre hommes et femmes en ce qui concerne la vulnérabilité et les besoins après les catastrophes, dans les méthodes d'évaluation des besoins en matière de relèvement, et dans les mécanismes qui permettraient de déployer à coup sûr des spécialistes de la planification et de financer les principales interventions en temps voulu. C'est pour régler les problèmes de planification et de financement et parer au manque de savoir-faire que l'ONU et ses partenaires extérieurs ont établi la Plate-forme internationale de remise en état et de relèvement. Il s'agit par là d'instaurer un cadre et un réseau de coordination des opérations, de faciliter la diffusion des enseignements tirés de l'expérience et la création d'outils et de mécanismes communs pour l'évaluation des besoins, l'élaboration de stratégies et la planification des interventions, de proposer des conseils et un appui pour la formulation de plans et de programmes, de renforcer les capacités nationales, et d'appuyer la coopération Sud-Sud entre les pays exposés aux catastrophes.

Mobilisation des ressources

62. L'aide internationale culmine souvent au lendemain d'une catastrophe pour retomber par la suite de façon spectaculaire, ce qui explique le manque de ressources nécessaires au relèvement dans la plupart des régions sinistrées. Au lendemain du tsunami de l'océan Indien, la communauté internationale a généreusement contribué aux premiers stades du relèvement dans le cadre de l'appel éclair. La souplesse d'emploi de ce dispositif a permis de recueillir des ressources destinées au logement, aux moyens de subsistance, aux micro-infrastructures et à l'environnement et, partant, de mettre en œuvre immédiatement des plans et des programmes de relèvement. L'Inde et la Thaïlande, qui n'ont pas participé à l'appel éclair, ont eu beaucoup de mal à trouver des ressources pour financer le relèvement.

D. Réduction des risques de catastrophes

63. Face aux risques de catastrophes, les pays et les collectivités doivent d'abord recenser les facteurs de risque, décider quels sont les niveaux de risque acceptables pour prendre ensuite des mesures visant à réduire les risques ou à les transférer. Définir les risques revient non seulement à calculer la probabilité selon laquelle des risques plus ou moins graves peuvent surgir, mais aussi à recenser les facteurs de vulnérabilité des systèmes socioéconomiques. On ne peut souvent pas grand-chose contre l'apparition de risques. Par conséquent, vouloir atténuer les risques c'est chercher à réduire la vulnérabilité aux risques.

64. Plus les risques sont réduits et plus il est facile de transférer ceux qui subsistent aux assureurs ou investisseurs par le biais des divers mécanismes financiers mis en place à cet effet.

65. L'atténuation des risques de catastrophes requiert une action nationale et locale sur plusieurs fronts, qu'il s'agisse des capacités techniques et structurelles ou des politiques et des investissements qui permettraient de maintenir les risques et les coûts afférents à un niveau acceptable. Soutenir la création de ces capacités est sans doute la principale priorité internationale en matière de prévention des catastrophes. La réduction des risques est examinée de façon plus approfondie dans le rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (A/60/180).

IV. Activités du Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage

A. Interventions en cas de séisme

66. Depuis décembre 2002, des équipes internationales de recherche et de sauvetage en milieu urbain, qui appartiennent au réseau du Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage (INSARAG), sont intervenues à Boumerdes (Algérie) en mai 2003, à Bam (République islamique d'Iran) en décembre 2003, à Al Hoceima (Maroc) en avril 2004 et dans l'océan Indien en décembre 2004, où elles ont mis en œuvre les procédures de déploiement et de coordination énoncées dans les directives du Groupe. Les opérations de recherche et de sauvetage ont été menées avec célérité et efficacité dans tous les cas. À la fin des

opérations, le secrétariat du Groupe, qui relève du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, a organisé des réunions afin de dresser un bilan des interventions avec l'aide des équipes d'intervention internationales et les autorités des pays affectés. Les participants ont évalué la façon dont les méthodes de l'INSARAG pouvaient s'appliquer aux différentes phases des opérations et ont formulé des recommandations afin de les améliorer; ces recommandations ont depuis été incorporées dans les directives du Groupe. Les réunions ont incité, entre autres choses, la Commission européenne et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires à définir les procédures de coordination à appliquer par l'une et par l'autre lorsqu'ils interviennent dans des pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne et à confirmer les directives du Groupe comme étant la norme à suivre en matière de coordination internationale des opérations engagées en cas de séisme.

B. Exercices d'intervention en cas de séisme

67. Le secrétariat de l'INSARAG, appuyé par les Gouvernements colombien, philippin et arménien, a organisé des exercices d'intervention en cas de séisme dans les villes de Bogotá (octobre 2003), Manille (janvier 2004) et Erevan (juin 2005), toutes trois dans des zones à forte sismicité. Les autorités nationales se sont à cette occasion entraînées à gérer et à coordonner des équipes internationales de recherche et de sauvetage en milieu urbain. Cela a permis aux équipes internationales des différentes régions de coopérer étroitement avec les autorités nationales dans des pays soumis à un fort risque sismique et de mettre en pratique les directives du Groupe. Les méthodes du Groupe ont également été présentées et mises en pratique à l'occasion d'exercices d'intervention menés par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord en Ouzbékistan en avril 2003 et par l'Union européenne en Autriche en octobre 2004 et d'un exercice organisé à Genève en avril 2005 dans le cadre du réseau régional de l'INSARAG qui réunit l'Autriche, l'Allemagne et la Suisse. Une cinquantaine de pays et d'organismes d'intervention représentant toutes les régions du monde ont participé à ces exercices.

C. Préparation régionale en prévision des catastrophes

68. Le secrétariat de l'INSARAG, avec l'aide des différents gouvernements hôtes, a organisé des réunions régionales à Kobe (Japon) en novembre 2003, à Tunis en avril 2004, à Lima en août 2004, à Singapour en septembre 2004 et à Genève en avril 2004. Y ont assisté des responsables de la gestion des catastrophes dans des pays exposés aux catastrophes et des pays de la région qui fournissent une aide. Les réunions régionales de l'INSARAG permettent aux décideurs et aux responsables de la gestion des catastrophes de s'intéresser aux questions de coopération régionale et de mettre l'accent sur le renforcement des capacités nationales en matière de préparation.

69. Le secrétariat de l'INSARAG, avec l'aide des Gouvernements coréen et singapourien, a organisé des réunions internationales à l'intention des responsables des équipes internationales de recherche et de sauvetage à Séoul en novembre 2003 et à Singapour en septembre 2004 afin d'examiner les problèmes techniques et opérationnels posés par des opérations de sauvetage dans des structures qui se sont effondrées, l'objectif étant d'améliorer les normes d'intervention des équipes

internationales et la coordination sur place. Le secrétariat a également animé des stages de formation en Hongrie en février 2004, en Tunisie en février 2004 et en avril 2005, en Indonésie en mai 2004 et en Estonie en novembre 2004 afin de présenter ses méthodes de travail aux responsables de la gestion des catastrophes à tous les niveaux administratifs dans une quarantaine de pays exposés aux catastrophes.

70. Afin de faciliter la dissémination des méthodes de l'INSARAG dans les pays arabophones et francophones d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, les Gouvernements tunisien, suisse et allemand, en collaboration avec le secrétariat, ont créé une antenne régionale de l'INSARAG à Tunis en vue de traduire les documents du Groupe en arabe et en français et de les diffuser dans la région.

D. Directives du Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage

71. Afin d'assurer une large diffusion et une large utilisation des directives au sein de son réseau, le Groupe les a fait traduire en allemand, en arabe, en chinois, en coréen, en espagnol, en français et en japonais. Les directives ont été largement suivies par les équipes internationales de recherche et de sauvetage en milieu urbain lors des séismes qui se sont produits pendant la période considérée et dans tous les exercices d'intervention dont il a été question plus haut.

72. Un groupe de travail interrégional a révisé les directives de l'INSARAG entre 2003 et 2005 afin d'affiner et d'actualiser les méthodes de coordination du Groupe en y incorporant les enseignements tirés des récents séismes. Les nouvelles directives comportent également des normes de classement des capacités d'intervention des équipes internationales de recherche et de sauvetage dans des structures qui se sont effondrées. Cela permettra aux autorités nationales et à la communauté internationale d'accélérer le déploiement de l'aide internationale et d'en améliorer la qualité.

E. Problèmes et recommandations

Mettre un terme au surdéploiement d'équipes internationales de recherche et de sauvetage

73. L'une des principales tâches auxquelles le réseau de l'INSARAG doit s'atteler consiste à se doter d'un système qui permette aux gouvernements de n'envoyer que les équipes réellement nécessaires, en se fondant sur les conseils de l'équipe des Nations Unies dépêchée sur place pour l'évaluation et la coordination et sur ceux du secrétariat du Groupe. Étant donné que ces équipes sont envoyées dans le cadre d'accords bilatéraux entre les gouvernements des pays touchés par une catastrophe et les gouvernements donateurs, il est recommandé à ces derniers de suivre les conseils donnés par le secrétariat de l'INSARAG. Lors du séisme de Bam, le secrétariat a réussi dans une certaine mesure à limiter le nombre d'équipes en s'appuyant sur son centre virtuel de coordination des opérations sur le terrain.

Éliminer les goulots d'étranglement administratifs

74. Par sa résolution 57/150, l'Assemblée générale a demandé instamment aux États de simplifier ou de limiter les formalités administratives qui ralentissent l'arrivée, le déploiement ou le départ des équipes de recherche et de sauvetage et de leur matériel. Jusqu'à présent, seule la Nouvelle-Zélande a publié des directives précises sur la question. Les Gouvernements algérien, iranien et marocain ont levé l'application des procédures de douane et d'immigration afin de faciliter l'entrée des équipes internationales à la suite des séismes qui ont frappé leurs pays. Il faut que les autres pays en fassent de même.

Sécurité et protection du personnel international

75. D'après la résolution 57/150 de l'Assemblée générale et les directives de l'INSARAG, il incombe aux États d'assurer la sécurité et la protection des équipes internationales de recherche et de sauvetage opérant sur leur territoire. Compte tenu du stress et de la panique que suscitent les tremblements de terrain, les gouvernements devraient prêter une attention particulière à la question et en tenir compte dans leurs plans d'intervention en cas de catastrophe.

Coordination sur le terrain

76. Il est particulièrement difficile d'assurer une coordination harmonieuse en cas de catastrophe majeure à laquelle répondent des intervenants nationaux et internationaux. Des équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe sont généralement déployées pour aider les autorités locales et nationales à agir au mieux. Les opérations de sauvetage entreprises après le séisme de Bam sont l'un des meilleurs exemples d'une coordination harmonieuse qui s'est établie comme suite à la coopération étroite du Gouvernement iranien, de la Société iranienne du Croissant-Rouge et de l'équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe. Il est recommandé aux autorités des pays sujets aux catastrophes de prévoir le recours aux équipes des Nations Unies dans leurs plans et exercices d'intervention en cas de catastrophe.

V. Recommandations

77. Les organismes des Nations Unies compétents et les gouvernements donateurs devraient étoffer les moyens des pays sujets aux catastrophes dans le cadre d'un plan de réduction des risques, en appuyant des initiatives dans les domaines de la réduction des effets des catastrophes, du renforcement des capacités de réaction, des interventions et de la reconstruction.

78. Les organisations régionales dans les régions sujettes aux catastrophes devraient jouer un rôle plus important en matière de réduction et de gestion des risques en élaborant des programmes régionaux et en appuyant les initiatives des pays de la région.

79. Les organismes des Nations Unies compétents et les gouvernements donateurs devraient aider les pays sujets aux catastrophes à mieux se préparer, notamment à l'échelon local, en augmentant sensiblement les montants qu'ils consacrent aux activités de préparation.

80. Tous ceux qui interviennent dans les opérations de secours devraient prendre des mesures concrètes pour que les bénéficiaires soient associés autant que possible à la planification et à la mise en œuvre des programmes de secours.

81. Tous ceux qui interviennent dans les opérations de secours devraient concevoir des mécanismes concrets afin d'augmenter leur degré de responsabilité envers les bénéficiaires et s'assurer que l'aide fournie correspond aux besoins des populations touchées.

82. L'Organisation des Nations Unies devrait renforcer les mécanismes de coordination entre civils et militaires tant au Siège que sur le terrain. Elle devrait continuer à élargir et à appliquer la formule de coordination des opérations humanitaires entre civils et militaires afin de renforcer encore le système de coordination entre civils et militaires, notamment grâce à la constitution d'équipes nationales de réserve avec les États Membres.

83. Les organismes des Nations Unies compétents et les États Membres devraient renforcer les capacités globales afin de faciliter durablement les activités de reconstruction dans des domaines tels que la coordination avec des partenaires traditionnels ou non, le recensement et la diffusion des enseignements tirés de l'expérience, la mise au point d'outils et de mécanismes d'évaluation des besoins en matière de reconstruction, l'élaboration de stratégies et la programmation, l'incorporation de la réduction des risques dans toutes les activités de reconstruction. Les institutions financières internationales sont encouragées à s'associer étroitement aux initiatives qui seront prises en ce sens afin de prêter plus d'efficacité aux activités de reconstruction qui s'inscrivent dans la durée.

84. Les États Membres devraient mettre en œuvre les activités prioritaires énoncées dans le Cadre d'action de Hyogo à l'appui de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes et, en particulier, incorporer des mesures pratiques de réduction des catastrophes dans les stratégies de développement durable et de réduction de la pauvreté et dans les plans de préparation et d'intervention en cas de catastrophe.