



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
26 mai 2006
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante et unième session
Point 67 a) de la liste préliminaire*
**Renforcement de la coordination de l'aide
humanitaire et des secours en cas de catastrophe
fournis par les organismes des Nations Unies,
y compris l'assistance économique spéciale :
renforcement de la coordination de l'aide humanitaire
d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies**

Conseil économique et social
Session de fond de 2006
Genève, 3-28 juillet 2006
Point 5 de l'ordre du jour provisoire**
**Assistance économique spéciale, aide
humanitaire et secours en cas de catastrophe**

Renforcement des secours d'urgence et des activités de relèvement, de reconstruction et de prévention à la suite du raz-de-marée catastrophique survenu dans l'océan Indien

Rapport du Secrétaire général***

Résumé

Le présent rapport fait suite à la résolution 60/15 de l'Assemblée générale, en date du 14 novembre 2005, sur le « renforcement des secours d'urgence et des activités de relèvement, de reconstruction et de prévention à la suite du tsunami catastrophique survenu dans l'océan Indien ». Il présente le bilan du relèvement au bout de 18 mois et met en évidence quelques-uns des grands obstacles et principaux enseignements des efforts visant à reconstruire dans de meilleures conditions. Il passe en revue les succès et les difficultés de l'intervention à la suite de la catastrophe, en mettant l'accent sur le relèvement à long terme. Les thèmes particuliers qu'il aborde sont la coordination, les modèles d'institutions nationales

* A/61/50 et Corr.1.

** E/2006/100.

*** Le présent document n'a pas été soumis dans le délai fixé en raison de la nécessité d'actualiser les données au 15 mai 2006 et de mener des consultations de fond et des consultations techniques supplémentaires.



pour le relèvement, l'évaluation des dommages et des besoins, la transparence et la responsabilité, la participation des collectivités locales au redressement, la diversification des activités économiques, la réduction des risques, les droits de l'homme et les problèmes écologiques. Les observations faites sur chaque thème sont suivies des recommandations que le Secrétaire général soumet à l'examen du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale.

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1991, dans laquelle le Secrétaire général a été prié de rendre compte tous les ans à l'Assemblée et au Conseil économique et social de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence. Il répond également à la résolution 60/15 de l'Assemblée générale, intitulée « Renforcement des secours d'urgence et des activités de relèvement, de reconstruction et de prévention à la suite du raz-de-marée catastrophique survenu dans l'océan Indien ». Dans cette résolution, datée du 14 novembre 2005, le Secrétaire général était prié de rendre compte de l'application des mesures proposées à la soixantième et unième session de l'Assemblée et de rendre compte au Conseil économique et social à sa session de fond de 2006.

II. Le raz-de-marée et ses conséquences

2. Le 26 décembre 2004, un séisme survenu au large des côtes ouest du nord de Sumatra (Indonésie), d'une magnitude de 9° sur l'échelle de Richter, a déclenché un raz-de-marée extrêmement destructeur qui a frappé 12 pays et fait à ce jour 186 983 victimes et 42 883 disparus. Des centaines de milliers d'hommes et de femmes ont été déplacés et plus de 3 millions ont été touchés, dont 1,4 million en raison de la perte de leurs moyens de subsistance. Le raz-de-marée a principalement frappé les populations rurales vivant sur les côtes, car un grand nombre d'entre elles étaient déjà pauvres et vulnérables et avaient peu de sources de revenus. Les pays qui ont le plus souffert sont l'Inde, l'Indonésie, les Maldives, Sri Lanka et la Thaïlande. La Malaisie, le Myanmar, la République-Unie de Tanzanie, les Seychelles et la Somalie ont aussi été éprouvés.

3. L'aide d'urgence, rapidement parvenue à plus de 2 millions de personnes, consistait notamment en mesures de prévention sanitaire, en logements provisoires et en secours alimentaires. Les organismes de secours ont également construit des écoles et des centres de soins temporaires. En dépit des grandes difficultés, le bilan de l'aide a été jugé positif dans l'ensemble.

4. Des équipes d'évaluation réunissant des représentants de plusieurs institutions ont estimé initialement qu'environ 10 milliards de dollars des États-Unis seraient nécessaires pour assurer le relèvement à long terme. Ce chiffre a récemment été porté à 11 milliards de dollars environ. Les annonces de contributions de sources publiques et privées en faveur du relèvement ont atteint légèrement plus de 12 milliards de dollars. Dans le cadre des efforts de reconstruction à long terme menés actuellement, on bâtit des écoles, des routes, des ports et des logements conçus pour durer, et on met en place des programmes de rétablissement des moyens de subsistance et des services d'aide sociale.

5. Dans toute la région frappée par la catastrophe, la priorité va à la construction de logements permanents, sachant qu'il est nécessaire d'en bâtir 412 000 et d'acquérir les terrains qui leur seront destinés, ce qui ne facilite pas la tâche. La plupart des pays sinistrés connaissent les mêmes difficultés, à savoir des titres fonciers incertains, l'augmentation du coût des matériaux de construction, la nécessité de consulter les collectivités sur les projets de construction et le manque d'infrastructures sur les nouveaux sites résidentiels. Au début de la phase de

relèvement, on a axé les programmes de rétablissement des moyens de subsistance sur le remplacement des moyens matériels, en particulier dans le secteur de la pêche. Toutefois, les effets de la catastrophe sur l'emploi continuent de se faire sentir de façon générale dans la région.

Inde

6. Le raz-de-marée a touché plus de 2 250 kilomètres du littoral méridional de l'Inde. Il a fait 12 405 victimes dans quelque 1 089 villages, et près de 2 millions de personnes en ont subi les conséquences directement ou indirectement. Les besoins ont été estimés à 2,1 milliards de dollars au total.

7. Sachant qu'il faut en bâtir au total 169 753 en tout, la construction de logements demeure au premier rang des priorités. Quelque 7 956 logements ont été réalisés et des efforts particuliers ont été accomplis pour renforcer les capacités locales de réduction des risques liés aux catastrophes. Les maçons locaux ont été formés aux techniques de construction résistante aux différents risques et les propriétaires d'habitation sont tenus de s'assurer et incités à respecter les normes de résistance aux sinistres.

8. Le raz-de-marée a endommagé ou détruit 360 écoles primaires et secondaires. Outre leur reconstruction, le Gouvernement s'efforce d'améliorer la qualité de l'enseignement. À cet effet, il a mis en œuvre des stratégies de consolidation de l'instruction dont bénéficient 70 000 élèves dans 251 écoles.

9. Les efforts de rétablissement des moyens de subsistance ont été axés sur la relance des activités économiques antérieures et le développement d'activités de substitution. Les bénéficiaires reçoivent une formation professionnelle et une aide pour gérer leurs petites entreprises. Avant le raz-de-marée, la région connaissait un problème de surexploitation des pêcheries; depuis, des mesures ont été prises pour améliorer la gestion de cette activités, diversifier la vie économique et ouvrir le crédit.

Indonésie

10. Située à 161 kilomètres seulement de l'épicentre du séisme, la province d'Aceh a été durement frappée. Les dégâts matériels y ont été immenses, les besoins de reconstruction ayant été estimés à 4,5 milliards de dollars. Ce chiffre a ensuite été porté à 6,1 milliards de dollars à cause du tremblement de terre qui s'est produit sur l'île de Nias le 28 mars 2005 et de l'augmentation (jusqu'à 40 %) du prix de certains produits dans la province. Les deux sinistres ont fait plus de 130 000 victimes, et 37 000 personnes sont toujours portées disparues. Ils ont également atteint les moyens d'existence d'au moins 500 000 personnes et entraîné une diminution de 5 % du taux de croissance du PIB d'Aceh et de 20 % de celui de Nias.

11. Environ 40 000 personnes logent encore sous des tentes à Aceh et à Nias. Toutefois, la construction de logements temporaires avance. En mai 2006, à peu près 8 000 abris avaient été montés. Près du quart ont été équipés d'un plancher et de cloisons en bois, et les livraisons de bois de construction se poursuivent. Au total, 133 500 habitations permanentes doivent être construites. Ce chantier avance également, le Gouvernement estimant qu'environ 40 000 d'entre elles étaient

terminées ou en cours de construction au début du mois de mai 2006. Bien que ce chiffre témoigne d'un progrès important, les questions d'attribution des terres, d'occupation et de propriété, et la politique concernant les personnes qui ne possédaient pas leur terrain ou leur habitation sont encore à préciser. En outre, beaucoup de constructions récentes sont dépourvues de commodités de base, notamment l'eau courante et l'électricité. La nécessité d'importer de grandes quantités de bois d'œuvre de sources renouvelables a également causé des difficultés.

12. Sur les 2 000 bâtiments scolaires détruits ou endommagés, 524 ont été reconstruits ou sont en voie de l'être. En outre, plus de 2 400 enseignants ont été formés ou sont actuellement en formation. Dans le secteur de la santé, 8 hôpitaux et 114 centres de soins ont été endommagés ou détruits. Tous les hôpitaux ont été remis en état, et 51 centres de soins et 13 hôpitaux supplémentaires sont en construction.

13. On compte 100 000 petites entreprises disparues, 60 000 fermiers déplacés, 60 000 hectares de terres agricoles dévastés et 50 000 pêcheurs et éleveurs de crevettes touchés. Un grand nombre des personnes ayant souffert des conséquences du raz-de-marée ont repris le travail, mais il est guère probable qu'elles parviennent à gagner autant qu'auparavant. La reprise économique a certes été stimulée par l'essor du secteur du bâtiment et la montée en puissance des petites et moyennes entreprises, mais il est encore difficile de permettre au grand nombre de bénéficier des retombées économiques de l'expansion dans le bâtiment, d'aider efficacement les populations vulnérables, de gérer les ressources naturelles de façon durable et de faciliter l'accès à un système de crédit structuré.

14. La Société indonésienne pour la gestion des catastrophes mène des campagnes de sensibilisation et de renforcement des capacités à l'échelon des districts et des provinces afin de promouvoir l'élaboration d'un projet de loi concernant les catastrophes visant à accroître les capacités de gestion, de préparation et d'intervention des autorités nationales et provinciales concernées.

Maldives

15. Sur les 199 îles habitées des Maldives, 190 ont été inondées et 53 ont subi des dégâts considérables. Le tiers des habitants, soit environ 100 000 personnes, ont été touchés par la perte de leur logement et de leurs moyens de subsistance, et la destruction des infrastructures. Les besoins du relèvement ont été estimés à 393,3 millions de dollars au total.

16. L'économie a beaucoup souffert de la catastrophe. Les dommages ont été évalués à 63 % du PIB, lequel a reculé d'environ 5 % en 2005. Le coût de la reconstruction, la diminution des revenus et la hausse des prix du pétrole se sont traduits par un déficit budgétaire de 93 millions de dollars en 2005, auquel s'ajoute le déficit de plus de 100 millions de dollars du programme de redressement du pays.

17. On dénombre encore 10 970 déplacés, dont les deux tiers environ sur d'autres îles que leur île d'origine et le tiers restant sur leur île d'origine chez des amis ou des parents. Le logement reste une grande priorité : sur les 5 215 habitations permanentes à construire, 141 ont été achevées et 1 157 sont en construction. L'augmentation des coûts du transport et des matériaux de construction a cependant

ralenti les travaux et le secteur continue de souffrir d'un déficit de financement qui atteint près de 12 millions de dollars.

18. La reconstruction des ouvrages d'infrastructure essentiels tels que les ports et les jetées indispensables pour accéder aux localités insulaires, fait également partie des priorités. Toutefois, le secteur des transports souffre actuellement d'un déficit de financement de 48 millions de dollars.

19. Il faut en outre fournir un appui supplémentaire au rétablissement et au renforcement des moyens d'existence des populations les plus vulnérables. On s'emploie actuellement sur une cinquantaine d'îles particulièrement touchées à remettre en état les jardins potagers, à replanter les arbres fruitiers, à réparer les bateaux et à réorganiser la transformation des produits de la pêche. Toutefois, il est nécessaire d'élargir l'assistance et d'en faire bénéficier d'autres secteurs.

20. Le secteur du tourisme, qui représentait plus de 70 % du PIB, a été gravement frappé par le raz-de-marée. Ainsi, la fréquentation touristique a chuté de 36 % entre 2004 et 2005. Une certaine reprise a néanmoins été constatée, le taux d'occupation des hôtels atteignant 60 % en décembre 2005. Avec cette reprise et les concessions accordées pour 35 nouveaux centres de villégiature, on s'attend que le déficit budgétaire diminue nettement d'ici à la fin de l'année 2006. Le taux de croissance du PIB devrait être de près de 12 % en 2006, soit un taux comparable à ceux d'avant la catastrophe.

Sri Lanka

21. Plus des deux tiers des côtes de Sri Lanka ont été dévastées par le raz-de-marée, qui a fait plus de 35 000 victimes. Les besoins de la reconstruction ont été évalués à 2,2 milliards de dollars. Cinq cent mille personnes, dont quelque 200 000 familles de pêcheurs, ont perdu leurs moyens d'existence. Des progrès ont été accomplis sur le plan du redressement, mais le regain des violences dans le nord et l'est entrave de plus en plus la mise en œuvre des programmes et bloque l'accès à certains bénéficiaires.

22. Les efforts conjoints des pouvoirs publics et de leurs partenaires ont permis de construire environ 54 000 logements provisoires au cours de la première année et de répondre ainsi à la demande. Encore faut-il maintenir ces logements en état et disposer de fonds pour cela. Près de 41 000 logements permanents ont été construits ou restaurés. Il s'agit pour la plupart d'habitations partiellement endommagées que les propriétaires ont rénovées à l'aide de subventions expresses. On compte également 47 500 habitations en construction ou en restauration. Le coût élevé de la construction et la nécessité de rétablir les infrastructures sur les nouveaux sites résidentiels compliquent néanmoins la reconstruction et la remise en état de 100 000 logements.

23. Le Gouvernement sri-lankais a révisé sa politique du logement au début de 2006 pour tenir compte des modifications apportées à la politique concernant la zone tampon, désormais appelée « zone de réserve ». Selon le nouveau plan, les 15 000 personnes qui devaient s'installer ailleurs (car leur habitation se trouvait dans cette zone) et pouvaient à ce titre faire reconstruire leur maison ailleurs à l'intérieur des terres à l'aide de moyens fournis par les donateurs vont recevoir une aide pour reconstruire sur le terrain qu'ils occupaient avant le raz-de-marée. Les

autres modifications consistent à offrir une aide au logement aux personnes qui s'installent dans un autre district et à permettre aux membres d'une même famille de mettre leurs droits en commun pour bâtir des maisons plus spacieuses.

24. Des progrès ont également été accomplis sur le plan du rétablissement des moyens d'existence. On estime ainsi que 70 à 85 % des personnes touchées par le raz-de-marée ont retrouvé une source de revenus stable. En outre, les personnes qui ne travaillaient pas avant la catastrophe se présentent aujourd'hui sur le marché de l'emploi. Malgré cela, le secteur de la pêche demeure préoccupant, car certains districts ont trop de bateaux et d'autres pas assez. De plus, certains types de bateaux et d'équipements font défaut. Enfin, la gestion durable des pêcheries et des autres ressources naturelles reste un problème à long terme.

25. Après avoir mis en place des écoles et des centres de soins provisoires, on reconstruit aujourd'hui des établissements permanents. Sur les 182 écoles endommagées, 8 ont été remises en état et 69 sont en voie de restauration ou de construction. Sur les 222 centres de soins devant être remis en état ou reconstruits, 24 sont prêts et 64 sont en chantier.

Thaïlande

26. Le raz-de-marée a dévasté la côte d'Andaman, faisant 8 212 morts ou disparus, dont le tiers de touristes étrangers.

27. On a dénombré 4 806 habitations détruites et 3 893 demandes d'aide au logement. À ce jour, 3 349 maisons ont été construites. Les difficultés consistaient à répondre aux besoins en matière d'architecture, et à faire respecter une saine occupation des sols et les normes du bâtiment. En outre, les différends fonciers entre les populations locales, les promoteurs privés et les autorités locales ont ralenti le relèvement. Sur les 407 villages touchés par le raz-de-marée, 83 ont fait face à des litiges touchant à la légitimité des titres fonciers. Près de la moitié de ces litiges sont actuellement examinés par la sous-commission compétente, organe de haut niveau mis en place par le Gouvernement pour les régler et résoudre les problèmes causés ou révélés par le raz-de-marée.

28. Le préjudice subi par les secteurs de la pêche et du tourisme s'est traduit par un ralentissement de 0,4 % de point de pourcentage du taux de croissance du PIB en 2005. Selon les estimations, 200 000 personnes ont été touchées, dont 30 000 familles de pêcheurs et 20 000 foyers vivant du tourisme. L'État a fourni des bateaux, des appareils de pêche et des alevinières à près de 19 000 personnes. Bien que la reprise du tourisme ait été plus lente que prévu, les chiffres récents des recettes de ce secteur indiquent une légère augmentation par rapport à 2005.

29. Malgré certains progrès sur le plan général, il reste difficile de rétablir les moyens d'existence. Le secteur du tourisme compte encore un grand nombre de chômeurs, et beaucoup de pêcheurs luttent pour joindre les deux bouts, en particulier les communautés musulmanes et les « gitans de la mer » (Chao Lay). La hausse des prix de l'énergie a pour effet de rendre la situation plus difficile encore. Il convient de redoubler d'efforts pour aider les collectivités locales à renforcer leurs capacités et à prendre davantage en main le travail de redressement.

Malaisie, Myanmar, République-Unie de Tanzanie, Seychelles et Somalie

30. Le raz-de-marée a été exceptionnel tant par l'importance des dégâts qu'il a causés que par son ampleur géographique, puisqu'il a touché des terres et des populations situées à plus de 6 400 kilomètres de l'épicentre du séisme. Outre les cinq pays les plus gravement touchés, la Malaisie, le Myanmar, la République-Unie de Tanzanie, les Seychelles et la Somalie ont aussi été ravagés à des degrés divers.

31. C'est la plus grave catastrophe naturelle que la Malaisie ait connue à ce jour. Le raz-de-marée y a fait 69 morts et détruit ou endommagé les habitations de 8 000 personnes qui pour beaucoup vivaient dans des villages de pêcheurs pauvres. Au Myanmar, il a fait officiellement 61 morts et a touché directement ou indirectement 200 villages et 10 000 à 12 000 personnes le long de la côte méridionale. Aux Seychelles, il a endommagé des habitations et des ouvrages d'infrastructure, tué deux personnes et obligé 950 familles à s'installer ailleurs. En Somalie, il s'est produit alors que la sécheresse venait de prendre fin et que les populations commençaient à se remettre de crues soudaines, de pluies froides et de la dégradation du milieu naturel. Au total, 289 personnes ont perdu la vie et 44 000 autres ont eu besoin de secours d'urgence. En République-Unie de Tanzanie, le raz-de-marée a fait 12 victimes.

32. Le relèvement s'est fait par une série de projets. En Somalie par exemple, des services d'urgence psychiatriques et un projet psychosocial ont aidé 25 000 personnes à faire face aux conséquences d'une série de catastrophes qui ont entraîné une perte de revenu, des déplacements, des difficultés matérielles et une aggravation de l'insécurité. En Malaisie, l'action préventive menée par les pouvoirs publics pour limiter les effets des catastrophes a notamment consisté à réserver une fréquence radiotéléphonique à la diffusion de messages d'alerte rapide en cas de raz-de-marée. Au Myanmar, on a construit près de 300 abris. De plus, on a aidé de petites collectivités en mettant des infrastructures à leur disposition et en formant les femmes à fabriquer et à réparer les filets de pêche.

III. Enseignements tirés des interventions consécutives au raz-de-marée

Coordination pendant les phases de secours et de relèvement

33. Le relèvement a posé de gros problèmes de coordination, surtout en raison des capacités des pouvoirs publics, de l'importance des fonds disponibles et du nombre d'intervenants. La coordination entre les administrations publiques était la meilleure lorsque les responsabilités étaient clairement établies et délimitées. À Sri Lanka par exemple, la coordination de la distribution des abris temporaires a été relativement bonne, car l'administration responsable était représentée à l'échelle nationale et à l'échelle des districts et les divisions. Dans d'autres secteurs, la coordination a été moins bonne en raison des chevauchements d'attributions entre ministères d'exécution et autres administrations, qui tendent à ralentir la prise de décisions, à créer des difficultés de mise en œuvre et à provoquer une certaine confusion en ce qui concerne les responsabilités. Les efforts de coordination des autorités publiques dans la région ont également eu à souffrir du manque de moyens, surtout à l'échelon

local, et de l'inaccessibilité de l'information, particulièrement durant la phase des secours.

34. Les organismes d'assistance ont eux aussi connu des difficultés. Afin de répondre aux besoins de coordination, plusieurs groupes sectoriels (pour le logement ou l'éducation, par exemple) ont été mis en place sur le terrain. Toutefois, la coordination géographique, entre secteurs et entre organismes sur le plan local, a été moins soignée. On a certes répondu sans délai aux besoins humanitaires, mais on n'a pas planifié les secours sur la base d'une évaluation des besoins qui aurait été faite ensemble par les organismes d'assistance, les donateurs bilatéraux et les gouvernements, ce qui s'est traduit par une certaine incohérence. En outre, on a fait pression sur les organismes pour qu'ils dépensent largement, ce qui n'a pas favorisé la coordination ni l'investissement dans les partenariats locaux. Enfin, la multiplicité et la diversité des intervenants, qui elles aussi compliquent la tâche, se sont traduites soit par des lacunes soit par des doubles emplois.

35. Le nombre d'organisations non gouvernementales engagées dans le travail de relèvement a causé des difficultés particulières. À la suite de la catastrophe, les ONG sont arrivées par centaines sur les sites dévastés, ce qui a porté à leur limite les capacités locales. En outre, comme les ONG ne participaient pas toutes à part entière aux dispositifs de coordination qui venaient d'être établis, les besoins de certaines populations ont été surévalués tandis que d'autres n'ont reçu aucune aide durant une longue période. Dans un grand nombre de rapports (y compris celui d'avril 2005 du Conseil international des agences bénévoles), il est également dit que les ONG internationales présentes à Aceh n'ont pas suffisamment fait participer les ONG et les communautés locales au travail commun d'évaluation et à la préparation des mesures.

36. La coordination s'est améliorée au cours du second semestre de 2005, suite aux pressions exercées par les gouvernements pour qu'une plus grande attention et des ressources supplémentaires soient consacrées à cette question au plan international. C'est à cette période également que la plupart des programmes établis à court terme ont pris fin et que, dans le cas de l'Indonésie et des Maldives, l'État a accru ses engagements budgétaires, ce qui a contribué à renforcer la coordination. Le frein mis à la rotation du personnel par souci de continuité a aussi été favorable. Les organismes des Nations Unies ont en outre fourni un appui direct aux structures de coordination des pays, notamment en aidant l'Indonésie, Sri Lanka, les Maldives et la Thaïlande à constituer et gérer leurs propres bases de données d'aide au développement.

37. Des bureaux de coordination intégrée des Nations Unies ont été établis en Indonésie, aux Maldives et à Sri Lanka pour venir en aide aux coordonnateurs résidents et aux coordonnateurs de l'action humanitaire. Ils ont pour vocation de permettre aux Nations Unies de mener une action cohérente et bien coordonnée en faveur du redressement de chaque pays. Il serait toutefois possible d'améliorer la coordination des opérations humanitaires et des activités de relèvement en prévoyant une plus grande participation des organismes extérieurs au système des Nations Unies, des ONG et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. En Indonésie, le Bureau du coordonnateur du redressement des Nations Unies pour Aceh et Nias a été mis en place afin d'appuyer le Gouvernement sur le plan de la coordination et s'emploie actuellement à faire participer les ONG. La capacité des Nations Unies en matière de coordination des activités de

redressement a largement facilité la planification stratégique des équipes de pays, notamment en ce qui concerne la stratégie de transition tenant compte du plan national de redressement pour les Maldives et Sri Lanka. On élabore actuellement une stratégie de ce type pour Aceh et Nias.

38. En sa qualité d'Envoyé spécial des Nations Unies pour l'après-raz-de-marée, Bill Clinton, ancien Président des États-Unis, a apporté son appui à l'intégration des efforts à l'échelle mondiale. Son bureau, situé à New York, coordonne les activités des différents organismes des Nations Unies au niveau du Siège de l'ONU. Il collabore pour cela avec les organismes concernés des Nations Unies et d'autres parties prenantes de premier plan, notamment la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des ONG. Cette collaboration prend diverses formes, comme les réunions bimestrielles de l'équipe d'experts du Comité permanent interorganisations et du Groupe des Nations Unies pour le développement, ou les consultations régulières sur les questions politiques avec les coordonnateurs résidents, les coordonnateurs de l'action humanitaire des Nations Unies et les hauts fonctionnaires des départements et des organismes. Durant son mandat, l'Envoyé spécial a également convoqué à plusieurs reprises chaque année le Consortium mondial pour le relèvement des régions touchées par le tsunami, réunissant des gouvernements, des institutions des Nations Unies, les institutions financières internationales, des groupements d'ONG et des États donateurs, afin de déterminer les priorités communes et de promouvoir une démarche intégrée.

Recommandations

39. **Des structures locales ad hoc pour la gestion des activités de relèvement.** Après avoir conçu des structures spéciales pour la coordination des activités de relèvement à la suite du raz-de-marée pour suppléer les capacités des pays, l'ONU devrait élaborer un modèle adaptable d'appui à la coordination qui pourrait être appliqué rapidement au lendemain d'une catastrophe. Ce modèle tiendrait compte des considérations suivantes : les relations entre les organismes des Nations Unies et les autres parties prenantes; les besoins de financement des activités de coordination; la répartition des pouvoirs entre les départements et les organismes dans le processus de relèvement; le pouvoir de décision sur le terrain; l'intégration effective des ONG et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge aux structures de coordination mises en place et pilotées par l'ONU à la suite d'une catastrophe.

40. **Des ressources suffisantes.** Il faudrait prévoir les ressources nécessaires pour appuyer les activités de coordination durant les phases des secours et de relèvement.

41. **La participation des ONG.** Il faudrait appuyer les efforts que font les ONG internationales pour concevoir et mettre en œuvre des dispositifs de coordination entre ONG plus efficaces en cas d'intervention consécutive à une grande catastrophe, et pour mieux participer aux mécanismes de coordination pilotés par l'ONU.

Diversité des modèles d'institutions nationales de secours humanitaire et de relèvement

42. Les conséquences du raz-de-marée ont été variables en partie parce que les pays touchés étaient diversement préparés aux catastrophes. L'Inde et la Thaïlande ont pu intervenir de façon efficace durant la phase des secours car elles possédaient toutes deux un dispositif national de gestion des risques qui fonctionnait bien. Les autorités thaïlandaises ont rapidement appliqué la loi de 1979 sur la défense civile, ce qui leur a permis de mobiliser ressources matérielles et humaines et de mettre en place une structure de décision claire. En Inde, il y a eu moins de victimes dans les localités qui possédaient leur propre dispositif de préparation que dans celles qui n'avaient pas le bénéfice de ce type de mesure.

43. L'Indonésie, les Maldives et Sri Lanka ont adopté une nouvelle réglementation d'urgence régissant les interventions et créant de nouvelles structures. Sri Lanka a mis en place un Centre des opérations nationales et trois cellules immédiatement après la catastrophe. La Cellule de reconstruction nationale (Task Force for Reconstruction of the Nation), chargée du relèvement à long terme, a été remplacée par l'Autorité de reconstruction et de développement (Reconstruction and Development Authority) en janvier 2006. En Indonésie, les équipes centrales et provinciales chargées de coordonner les opérations de relèvement ont été remplacées en avril 2005 par l'Agence de reconstruction et de relèvement pour Aceh et Nias, chargée de diriger les opérations de relèvement au niveau ministériel.

44. Il est capital que les gouvernements fassent preuve d'autorité et qu'ils définissent clairement les rôles, les responsabilités, les missions et la structure hiérarchique des ministères techniques, des structures ad hoc et des autorités nationales et locales. Cette détermination gouvernementale peut, entre autres choses, contribuer à éliminer les goulets d'étranglement qui gênent la distribution des secours, notamment en simplifiant les procédures de passage en douane et de décaissement des fonds.

45. Des efforts de renforcement des capacités de relèvement de chaque pays ont été accomplis. Par exemple, le Fonds pour Aceh et Nias, qui s'élève à 500 millions de dollars et auquel contribuent plusieurs donateurs, permet d'aider le Gouvernement indonésien à réaliser des travaux de reconstruction. Il a pour vocation d'apporter un soutien financier efficace et coordonné, d'assurer une gestion efficace et transparente des ressources et de servir d'instrument de dialogue politique entre le Gouvernement et les donateurs.

46. S'il est essentiel de désigner clairement les autorités nationales compétentes, il l'est tout autant de déléguer le pouvoir aux provinces, aux districts et aux collectivités locales. De ce point de vue, l'expérience acquise en matière de décentralisation s'est révélée utile. En Inde, une administration centrale était responsable de la planification et de la coordination entre les départements, mais la responsabilité de l'exécution des programmes de relèvement incombait aux administrations des États et des districts. À Sri Lanka en revanche, les administrations des districts et des sous-districts ont parfois manqué de l'autorité ou de la capacité qui leur auraient permis de prendre des initiatives indépendantes et de mobiliser et affecter des ressources. En Indonésie, des tensions sont apparues entre l'Agence de reconstruction et de relèvement, les autorités provinciales et les ministères techniques centraux. L'Agence a néanmoins admis la nécessité de la

décentralisation et elle incite actuellement son personnel à établir des relations plus étroites avec les administrations des districts et des sous-districts. Il est indispensable de donner des moyens d'action aux autorités locales et de faire en sorte que les communautés locales s'engagent plus concrètement.

Recommandations

47. **Poursuivre la réforme des institutions chargées du relèvement.** Un certain nombre des pays touchés par le raz-de-marée se sont engagés à établir de façon plus précise la hiérarchie de leurs institutions centrales chargées du relèvement ou à donner de nouvelles attributions aux administrations des districts et des sous-districts. Ils devraient presser le mouvement et accélérer l'effort visant à renforcer à tous les niveaux administratifs les capacités de gestion des risques liés aux catastrophes. Les organismes des Nations Unies devraient quant à eux continuer d'apporter leur assistance afin d'encourager les réformes.

48. **Préciser les règles et le rôle des institutions.** Dans le contexte de la reconstruction, il faudrait clarifier et formuler précisément à l'intention de toutes les parties prenantes le rôle et les responsabilités des administrations centrales, provinciales, départementales et locales et leurs rapports hiérarchiques.

49. **Harmoniser les législations et les politiques pour que la communauté internationale puisse intervenir de façon efficace.** Les pays touchés par le raz-de-marée devraient reconsidérer leur législation et leur politique à la lumière de ce qui s'est passé, en se demandant de quelle façon elles ont fonctionné avec l'assistance internationale et dans quelle mesure les structures existantes tiennent compte des associations civiles locales. Ils devraient s'efforcer de faire disparaître ce qui nuit à l'efficacité de l'assistance, comme la lourdeur administrative des procédures douanières et de la passation des marchés. Pour l'harmoniser, ils peuvent s'inspirer du programme relatif aux règles et principes du droit international des interventions lors de catastrophes.

Évaluer les dommages et les besoins

50. Pour que les interventions en cas de catastrophe soient efficaces, des évaluations exactes sont nécessaires : elles conditionnent le calcul du montant des dommages, des pertes et des besoins, qui sert de point de départ à la mobilisation de l'aide financière. Elles servent également à déterminer les besoins les plus pressants et les priorités du redressement à long terme et à recueillir des données sur les répercussions socioéconomiques et financières de la catastrophe dans chaque pays, permettant de faire des comparaisons et de prendre des mesures pour augmenter l'investissement et, ainsi, réduire les risques *ex ante*. Des évaluations exactes peuvent également préparer la coordination dans la phase d'application.

51. Peu après le raz-de-marée, les besoins les plus pressants ont été déterminés par des évaluations par secteur et zone géographique. Il a été généralement reconnu que la coordination de ces nombreuses actions aurait pu être meilleure, les résultats obtenus mieux partagés et certaines opérations menées plus rapidement.

52. L'ONU a lancé un appel éclair fondé sur plusieurs bilans de pays, auquel les donateurs ont répondu rapidement et avec générosité; la plupart des acteurs humanitaires ont reçu des contributions d'un montant non négligeable au cours des

jours qui ont suivi la catastrophe. L'appel visait également à répondre aux premiers besoins du relèvement en aidant la population à retrouver des sources de revenus, notamment des programmes de travaux rémunérés en espèces. À la demande des Gouvernements indien, indonésien, maldivien et sri-lankais, les besoins à long terme ont été recensés dans les évaluations globales de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement, des organismes des Nations Unies, des représentants de gouvernements, de donateurs et d'organisations. Les mesures prises pour répondre aux besoins financiers ainsi définis ont également été très efficaces, hormis un déficit de plus de 100 millions de dollars dans le cas des Maldives.

53. Il est indispensable de disposer d'une évaluation exacte des premiers besoins du relèvement pour gérer le passage de la phase des secours à celle du relèvement et de la reconstruction. La chose reste toutefois difficile et l'ONU et ses partenaires continuent de chercher comment améliorer les résultats de l'évaluation. La planification notamment se heurte à l'absence de protocole d'évaluation des besoins initiaux. Ce problème sera étudié l'année prochaine dans le cadre du Programme international pour la remise en état lancé en mai 2005 afin de faciliter l'élaboration de méthodes normalisées et d'améliorer la coordination des mesures de remise en état après une catastrophe.

54. Le manque de temps est un problème majeur qui rend plus difficile encore les évaluations exactes. Ces données initiales peuvent être insuffisantes, et il arrive qu'elles aient été détruites. Cependant, les gouvernements et les organismes humanitaires doivent fournir rapidement des évaluations chiffrées des dommages et des besoins afin de retenir l'attention d'une opinion publique mondiale capricieuse. Ainsi, après que le raz-de-marée eut frappé l'Indonésie, le Gouvernement de ce pays a souhaité tirer parti d'une réunion de donateurs au début du mois de janvier pour recueillir des fonds pour son relèvement. Il a dû lancer une évaluation immédiatement après le raz-de-marée, alors que des opérations de secours d'une importance vitale étaient en cours.

55. Le raz-de-marée a également montré que les évaluations conjointes pouvaient contribuer à l'efficacité de la coordination des secours en permettant aux organismes d'étudier ensemble les projets de relèvement. Étant donné le nombre d'organismes qui accourent en général, les équipes procédant aux évaluations conjointes peuvent être très encombrées. Toutefois, ce travail est important si l'on veut que les pouvoirs publics ne soient pas débordés face aux nombreuses demandes d'informations et éviter que les besoins de certaines populations ne soient trop étudiés quand ceux d'autres populations seront négligés.

56. Il est clair que la définition des besoins évolue au fur et à mesure que des informations plus détaillées deviennent disponibles, une fois le processus de relèvement amorcé. Il faut donc que les évaluations soient régulièrement mises à jour. Cependant, l'évaluation des dommages et des besoins est souvent une opération ponctuelle, dont les résultats ne sont pas nécessairement tenus à jour. Cela peut restreindre la marge de manœuvre et aboutir à une planification du relèvement consistant à reprendre les mêmes opérations. L'élaboration des rapports annuels interinstitutions sur les pays touchés par le raz-de-marée a été, dans une certaine mesure, l'occasion de réévaluer les besoins en fonction des progrès accomplis et de déterminer les lacunes et les priorités de la deuxième année du relèvement. Ainsi, le rapport annuel de l'Indonésie présente les données quantitatives sur les dommages et les pertes mises à jour et indexées sur les prix, ajoute une évaluation des besoins

de Nias et couvre les besoins des parties d'Aceh ayant souffert du conflit. De nouveaux besoins sont également apparus en raison des retards enregistrés dans la planification du relèvement, notamment à Aceh où il a été nécessaire de fournir des abris temporaires parce que la construction de logements permanents n'avait pas été entreprise assez rapidement.

57. Il faut que l'attention accrue portée aux besoins en matière de contrôle s'accompagne d'un effort soutenu pour procéder à des consultations plus approfondies auprès des populations touchées. À Aceh, un gros effort a été fait, par exemple, pour remplacer les bateaux de pêche perdus. Toutefois, selon le rapport annuel, un grand nombre de ces bateaux n'avaient pas la taille, les caractéristiques techniques ou la solidité requises. D'autre part, une consultation efficace des villageois d'Aceh a permis de remplacer rapidement les motoculteurs afin d'améliorer la préparation des sols et de rendre propre à l'agriculture une partie des terres touchées par l'eau salée. Une base de données commune et la consultation systématique des bénéficiaires seraient très utiles pour mieux adapter l'aide aux besoins. L'amélioration des données initiales et le rassemblement régulier d'informations sont également indispensables pour que l'évaluation des besoins soit efficace et à jour. Des bases de données communes rassemblant des données socioéconomiques, telles que DevInfo, permettraient de combler certaines de ces lacunes en facilitant la mise en commun des informations entre parties intéressées. La plupart des pays touchés présentent d'importantes lacunes dans ces domaines.

Recommandations

58. **Méthode d'évaluation des besoins du relèvement.** Il faudrait élaborer une méthode cohérente d'évaluation des besoins dès les premiers stades du relèvement. Il faudrait prévoir des mécanismes permettant à la population de participer davantage à l'évaluation et à la planification.

59. **Accès aux informations importantes.** Les organismes d'aide devraient soutenir davantage le renforcement des capacités nationales en matière de rassemblement de données initiales et s'assurer de la régularité des opérations de collecte afin d'améliorer l'efficacité de l'évaluation des besoins en matière de secours et de relèvement. Dans le cadre de son travail de relèvement, l'ONU devrait systématiquement fournir une aide aux pouvoirs publics dans ce domaine.

60. **Évaluation conjointe des besoins.** L'évaluation des besoins en matière de secours et de relèvement devrait être menée autant que possible par des équipes pluri-institutions et, pour éviter les lacunes et les doublons, repose sur des protocoles et des mécanismes de mise en partage de l'information rapides et efficaces. Elle devrait être mise à jour régulièrement afin que l'on suive mieux l'évolution des besoins et que l'on puisse le cas échéant y adapter les programmes. Une base de données commune établie dans les structures étatiques existantes faciliterait beaucoup la cohérence.

Transparence et responsabilisation dans les relations avec les donateurs, y compris la surveillance financière et l'information, le contrôle et l'évaluation financiers, et suivi des progrès accomplis

61. Plusieurs outils ont été élaborés pour garantir la transparence et la responsabilisation financières. Le système de suivi des dépenses permet de contrôler l'utilisation des subventions versées en réponse à l'appel éclair et les dépenses par organisme, pays, secteur et projet. En Indonésie, aux Maldives, à Sri Lanka et en Thaïlande, des bases de données sur l'aide au développement documentent en continu l'aide internationale au relèvement à long terme. Disponibles en ligne, ces données, qui permettent aux gouvernements et à leurs partenaires de contrôler les résultats des projets et les ressources de chaque source, offrent une méthode exemplaire de responsabilisation et de garantie de transparence en même temps qu'un outil de planification du développement.

62. La qualité des résultats de ces dispositifs dépend étroitement de la régularité avec laquelle tous les organismes et les donateurs mettent de leur propre initiative les données à jour. Il est arrivé que des problèmes techniques compliquent la saisie des données et on s'efforce d'adapter les bases aux besoins des usagers.

63. Ces initiatives sont complémentaires des mesures de responsabilisation au niveau national. En Indonésie, deux conseils indépendants, qui relèvent directement du Président, ont été créés afin de surveiller la gestion, les activités et les sorties de fonds de l'Agence de reconstruction et de relèvement. Le Groupe de la lutte contre la corruption qui y a été créé lutte contre la corruption, enquête sur les affaires de corruption et met en place localement des capacités de détection, d'enquête et de prévention. Aux Maldives, le Centre national de gestion des catastrophes est placé sous l'autorité d'un conseil d'administration présidé par le vérificateur général des comptes. Sa comptabilité est contrôlée régulièrement afin de s'assurer que l'utilisation des fonds reste transparente et effective. L'obligation de rendre des comptes est de plus renforcée par un régime de passation des marchés et de décaissement s'appuyant sur des procédures normalisées d'appel d'offres, d'achat et de paiement. À Sri Lanka, l'Office des marchés publics est un organe de contrôle indépendant, qui surveille ces opérations.

64. Les ONG se sont elles aussi attachées à rendre compte aux donateurs de l'emploi des ressources et un grand nombre d'entre elles, isolément ou en groupes, publient régulièrement des rapports justifiant leurs dépenses, certains sont plus détaillés que d'autres mais tous précisent les montants recueillis et dépensés, l'objet des dépenses et les projections à long terme pour les fonds non dépensés.

65. La transparence financière ne suffit cependant pas à garantir le respect du principe de responsabilité; il est indispensable de procéder à des audits, des évaluations et des opérations de suivi. La Tsunami Evaluation Coalition, vaste collectif regroupant des organismes des Nations Unies, des donateurs, des organisations non gouvernementales et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, a effectué des évaluations sectorielles dans cinq domaines thématiques. Elle a rendu ses premières conclusions publiques en décembre 2005 et ses rapports finaux seront publiés au deuxième trimestre de 2006.

66. Le Tsunami Recovery Impact Assessment and Monitoring System doit également améliorer le respect du principe de responsabilité. Avec la participation de l'Inde, de l'Indonésie, des Maldives, de Sri Lanka et de la Thaïlande, ce système servira à mesurer les progrès accomplis et à évaluer la progression du relèvement à long terme dans la période 2006-2010. Il a été lancé en mai 2006 avec la participation des gouvernements de cinq des pays les plus gravement touchés, d'organismes des Nations Unies, de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, d'organisations non gouvernementales et de donateurs. Les États ont adopté une série d'indicateurs d'impact communs, qui seront mesurés dans chaque pays, et des indicateurs d'impact par pays. Les gouvernements ont également décidé d'élaborer un premier rapport de synthèse avant la fin de 2006. Il faudra faire en sorte que ces initiatives bénéficient du financement nécessaire et, pour qu'elles soient suivies, que les gouvernements conçoivent des plans d'action nationaux efficaces.

67. Afin de renforcer les contrôles internes de la gestion financière et les systèmes de surveillance, les organismes des Nations Unies ont établi des partenariats avec le secteur privé. PricewaterhouseCoopers a fait don de 8 000 heures de travail afin de renforcer les mécanismes de responsabilité de l'ONU. Deloitte Consulting a également offert 21 000 heures de travail au Programme des Nations Unies pour le développement afin de renforcer les systèmes de communication de l'information et les procédures d'achat.

68. Certains organismes des Nations Unies et certaines ONG ont leurs propres instruments de suivi, d'évaluation et de contrôle des comptes. La plupart des ONG et des organismes des Nations Unies ont publié un rapport annuel décrivant le financement reçu et les dépenses engagées à la suite du raz-de-marée, et fait paraître des analyses indépendantes des mesures prises pour faire face à la catastrophe, documents que le public peut consulter sur leur site Web respectif. Les organismes des Nations Unies ont mené des vérifications des comptes internes et externes d'une portée et d'une intensité sans précédent. Leurs résultats devraient être largement diffusés et communiqués à tous les bénéficiaires.

Recommandations

69. **Appui aux bases de données sur l'aide au développement.** Toutes les organisations locales et internationales ayant participé au relèvement à la suite du raz-de-marée, y compris les ONG, devraient alimenter les bases de données sur l'aide au développement en informations complètes et régulièrement mises à jour. Les donateurs devraient continuer de soutenir le développement de ces bases de données.

70. **Tsunami Recovery Impact Assessment and Monitoring System.** L'approbation de l'étude d'impact en mai 2006 par les Gouvernements indonésien, sri-lankais, indien, maldivien et thaïlandais a marqué une étape. Pour que cette décision soit efficace, il faut qu'elle soit suivie sans délai de l'élaboration de plans d'action nationaux. Les gouvernements des pays donateurs devraient appuyer financièrement cette importante initiative.

71. **Accès de la société civile aux informations et aux justificatifs financiers.** En coordination avec le gouvernement des pays hôtes, l'ONU s'efforcera davantage de diffuser auprès des bénéficiaires les informations relatives à l'application du principe de responsabilité et à l'état d'avancement des programmes de relèvement.

Renforcement de la viabilité : faire participer les populations locales au relèvement

72. La participation au relèvement et la maîtrise de ce processus par ses bénéficiaires mêmes est à la fois un élément indispensable à la transparence et l'une des conditions préalables à l'efficacité et à la viabilité. Les programmes de relèvement doivent placer les populations touchées aux commandes des programmes de conception et d'application. La population locale peut intervenir de différentes façons : donner son avis au stade de la planification, diriger l'élaboration des projets ou prendre en charge l'application, le contrôle et l'évaluation.

73. La participation des populations locales présente de nombreux avantages, notamment parce qu'elle aide à obtenir des produits adaptés, renforce les capacités à l'échelon local, améliore la gouvernance, augmente le capital social, promeut les solutions respectueuses de l'environnement, favorise l'intégration des groupes marginalisés et contribue à l'exécution efficace des projets.

74. Toutefois, il faut beaucoup de temps et d'efforts pour obtenir une participation efficace. La question se pose inévitablement du choix entre la rapidité du relèvement et les mesures donnant aux populations la maîtrise des opérations et la direction des programmes de renforcement des capacités.

75. Un grand nombre d'organismes favorisant le développement conduit par la communauté, les démarches adoptées varient considérablement comme il fallait s'y attendre. Cela est source d'incohérences et de redondances et a provoqué le mécontentement de certains groupes de la population, obligés de consacrer un temps considérable aux réunions avec les nombreux organismes et ONG. Il faudrait que les gouvernements et leurs partenaires d'exécution coordonnent mieux leur action dans ce domaine. Il serait également utile de mener une stratégie bien ciblée de diffusion de l'information à tous les stades des opérations de secours et de relèvement.

76. Les populations locales ont participé de différentes manières aux opérations de relèvement consécutives au raz-de-marée. Ainsi, à Sri Lanka, il est prévu de créer des comités consultatifs sur la reconstruction des villages, dans lesquels les bénéficiaires seront représentés et participeront à l'exécution et au suivi des programmes de relèvement. Selon une autre initiative, des consultations seront menées au sein de groupes de discussions dans plus de 1 000 villages afin de déterminer les besoins en matière de réinstallation et de rétablissement des moyens de subsistance et de mettre en commun des informations entre bénéficiaires et organismes. En Indonésie, des villages reçoivent des fonds les aidant à faire face aux besoins qu'ils ont jugés prioritaires en matière d'infrastructure, de services de base et de moyens de subsistance et des écoles temporaires sont construites en concertation avec les populations locales. En Inde, des représentants des collectivités locales participent à la construction, au contrôle et à l'entretien des installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

Recommandation

77. **Développement à base communautaire.** Des initiatives admirables ont été organisées pour favoriser la consultation des populations locales et la communication de l'information aux bénéficiaires, mais ces programmes sont demeurés inégaux et mal coordonnés et n'ont pas suscité l'intérêt nécessaire. L'action menée pour décentraliser les opérations de relèvement et faire appliquer la

législation relative à l'atténuation des risques associés aux catastrophes naturelles offrira l'occasion de favoriser de nouveau la participation des populations locales et le partage de l'information. Les représentants des États et les équipes de pays des Nations Unies devraient élaborer des plans pour améliorer l'efficacité de ces mesures.

Diversification économique et création de moyens de subsistance

78. Les programmes visant la création de moyens de subsistance et la diversification économique sont indispensables au relèvement. Dans l'ensemble, c'est pour les populations rurales du littoral, tributaires de la pêche et des ressources naturelles, que les effets du raz-de-marée ont été le plus catastrophiques. Les programmes visant à rétablir les moyens de subsistance doivent prévoir la reconstruction des ouvrages d'infrastructure et le développement de la formation, notamment professionnelle, de manière à réduire pour l'avenir la vulnérabilité économique. Il doivent aussi lutter contre les inégalités, que ce soit entre les sexes ou entre les groupes ethniques.

79. Dans l'ensemble, les progrès réalisés dans la création de moyens de subsistance ont été relativement satisfaisants. Entre 70 % et 85 % des foyers touchés ont retrouvé leur principale source de revenus dans l'année qui a suivi le raz-de-marée. Cependant, le manque de coordination entre les différents organismes et d'intégration de leurs interventions a freiné l'exécution de nombreux programmes. En outre, il faudrait faire plus pour que les populations locales prennent davantage en main les opérations de relèvement, afin de garantir la viabilité à long terme de celles-ci. Les ménages s'employant à retrouver des moyens de subsistance dans les jours – et non pas les mois – qui suivent une catastrophe, il faudrait également que les programmes de création de revenus soient lancés plus rapidement qu'ils ne l'ont été jusqu'à présent.

80. En Indonésie, le microfinancement et les prêts bonifiés ont permis d'intégrer les aspects financiers aux programmes de formation relatifs au relèvement des petites entreprises et au développement de l'économie locale. Pour appuyer le relèvement et les étapes suivantes, il faudrait créer des institutions de microfinancement autonomes proposant des fonds à investir aux travailleurs indépendants et facilitant la création d'emplois, tout en offrant aux individus et aux groupes les moyens de diversifier leurs sources de revenus et de faire face aux risques économiques.

81. La planification économique à long terme varie selon les pays. L'Inde a adopté une approche par étapes consistant en interventions d'une année visant à rétablir à court terme les niveaux de revenus antérieurs; une approche à moyen terme prévoyant des programmes de diversification économique – en particulier des jeunes et des femmes –, d'une durée d'un à trois ans; et des interventions à long terme ayant pour but d'accroître et de répartir équitablement les revenus, qui obligeront à réformer les politiques et les institutions. Aux Maldives, un projet d'investissement dont l'exécution commencera en 2007 aura pour but de diversifier l'économie, ce qui devrait améliorer la stabilité économique, répartir plus équitablement les revenus et pérenniser la croissance. Sri Lanka a prévu d'agir en trois phases se recouvrant partiellement : dans un premier temps des dons en espèces, suivis par des

programmes de rémunération en espèces du travail, qui seront progressivement remplacés, notamment par des programmes de microfinancement.

82. La nécessité d'une harmonisation des différentes activités menées par les ONG, les associations locales, le secteur privé et d'autres acteurs est reconnue de plus en plus largement. Ainsi, la création de centres communautaires permettant d'observer le déroulement des interventions et offrant un point de ralliement pour le développement économique est à l'étude en Inde. Ces institutions centraliseraient les principaux éléments relatifs au rétablissement des moyens de subsistance et pourraient servir de modèles pour la promotion d'une meilleure coordination, la mise en commun et l'optimisation des ressources et la durabilité à long terme.

Recommandations

83. **Mettre, dès les premiers stades, l'accent sur les moyens de subsistance.** Il faut s'employer à protéger et rétablir les sources de revenus aussi rapidement que possible après une catastrophe, et les appels éclairs devraient systématiquement prévoir des programmes visant précisément cet objectif.

84. **Coordination renforcée.** L'information n'étant pas mise en commun efficacement, la coordination étant insuffisante et le recensement des participants aux programmes visant à rétablir les moyens de subsistance trop rare, lacunes et redondances sont inévitables. Bien que ce soit à l'échelon local que la coordination soit le plus efficace, l'ONU devrait encourager la création de centres d'échanges d'informations sur les programmes relatifs aux moyens de subsistance consécutifs à une catastrophe.

85. **Diversification économique et planification économique à long terme.** Les gouvernements des pays touchés par le raz-de-marée, les institutions financières internationales et les organismes des Nations Unies doivent renforcer leur coopération afin que les programmes portant sur les sources de revenus soient mieux intégrés à l'action nationale de planification à long terme, en particulier aux mesures de diversification économique. L'intégration des programmes d'origine locale de création de moyens de subsistance dans les stratégies économiques plus vastes a souvent été limitée. En outre, les possibilités qu'offrent des services financiers novateurs doivent être étudiées plus attentivement car elles présentent des avantages pour le développement local. Une telle approche devrait être en harmonie avec les mesures visant à remplacer les biens.

Atténuation des risques, alerte rapide et intégration de la prévention dans la planification du développement

86. Pour reconstruire en mieux, il est important de réduire les risques de nouvelles catastrophes et de bâtir plus solide. L'élaboration de dispositifs d'alerte rapide a bien progressé mais il est moins certain que les maisons et les ouvrages en construction soient plus sûrs, que les moyens de subsistance puissent mieux résister aux catastrophes, que la gestion des terres et de l'environnement se soient améliorées et que des systèmes de gestion des catastrophes plus efficaces aient été élaborés.

87. Avec l'appui d'organismes internationaux, les gouvernements ont mené une action concertée pour établir des systèmes d'alerte et d'intervention rapide en cas de raz-de-marée. Ils l'ont fait en évaluant les capacités nationales et locales en matière

de planification en prévision des catastrophes et d'intervention d'urgence et les besoins techniques et en créant des mécanismes nationaux d'alerte aux raz-de-marée et d'atténuation de leurs effets.

88. Un mécanisme a été créé sous l'autorité de la Commission océanographique intergouvernementale afin d'établir un système d'alerte rapide. Un réseau provisoire a été rapidement mis en place à partir des systèmes d'observation météorologique existants; il est composé de centres de liaison nationaux qui reçoivent des avertissements au sujet des risques naturels. Les systèmes d'observation et d'alerte sont en voie de modernisation et un premier réseau d'alerte devrait être terminé d'ici à juillet 2006. L'évaluation détaillée des besoins en matière de plans nationaux d'alerte et d'intervention menée dans 16 pays a révélé l'existence de nombreuses lacunes et de progrès très divers selon les pays. Cette évaluation servira à cibler l'aide dans les plans nationaux de développement.

89. Sur les 29 pays participant au Système d'alerte aux tsunamis et d'atténuation de leurs effets dans l'océan Indien, 20 n'ont pas de projet national de création de mécanisme de cet ordre. En mars 2006, afin d'accélérer les progrès, un groupe de partenaires internationaux a offert des services consultatifs aux gouvernements des pays ayant pris du retard dans la création de capacités nationales.

90. En outre, une action est menée afin de sensibiliser l'opinion publique et d'inciter les populations locales à appuyer la gestion des risques de catastrophe, grâce notamment à des ateliers, des exercices d'entraînement, des documentaires dans les médias et les programmes scolaires. Il est de plus en plus généralement admis que les systèmes d'alerte rapide aux raz-de-marée doivent être liés à d'autres systèmes d'alerte et solidement intégrés dans une stratégie générale de prévention des catastrophes. Il faut aussi qu'ils puissent transmettre des mises en garde compréhensibles aux populations les plus exposées.

91. Les liens entre les institutions chargées des catastrophes, en principe les organisations responsables de l'alerte rapide, et les planificateurs du développement devraient être renforcés afin de réduire systématiquement les risques de catastrophe auxquels les pays sont exposés, conformément au Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015¹.

Recommandations

92. **Réduction des risques et planification du développement.** La réduction des risques doit faire partie intégrante de la planification des secours et du développement, y compris l'évaluation des risques. Bien que la plupart des organismes et des ONG en conviennent, ce principe n'est pas encore mis en pratique. Les organisations humanitaires et les organismes de développement doivent examiner sans tarder leurs consignes afin de s'assurer qu'elles mettent suffisamment l'accent sur les principes de réduction des catastrophes énoncés dans le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015¹.

93. **Alerte aux raz-de-marée, programme général de prévention des catastrophes et renforcement des capacités nationales.** Les systèmes d'alerte aux raz-de-marée devraient être liés aux autres systèmes d'alerte dans le cadre d'une stratégie intégrée de réduction des risques. Les plans nationaux devraient régler la question de la transmission des alertes et viser la gestion des catastrophes, la sensibilisation de l'opinion publique et les activités décentralisées. Plusieurs

gouvernements viennent d'adopter une législation sur la gestion des risques ou envisagent de le faire. La réalisation de ces initiatives devrait s'accélérer et les gouvernements accepter l'offre d'aide du groupe d'organismes pour établir des plans d'action nationaux efficaces.

94. Rôle du Groupe intergouvernemental de coordination dans le Système d'alerte aux tsunamis et d'atténuation de leurs effets dans l'océan Indien. Le Groupe intergouvernemental de coordination devrait être le principal mécanisme de coordination régionale et être encouragé à intervenir, dans la mesure du possible, dans la gestion des catastrophes et la définition des perspectives de développement de portée plus générale.

Droits de l'homme : équité, égalité des sexes, populations vulnérables, intégration des principes relatifs aux droits de l'homme dans les programmes humanitaires

95. Les catastrophes peuvent avoir d'importantes répercussions sur les droits des populations touchées, mais la hâte avec laquelle on vient à leur secours peut faire négliger le souci des droits de l'homme. Une catastrophe peut aggraver des difficultés préexistantes. Les personnes déplacées sont généralement logées temporairement dans des camps ou dans des casernes, ce qui peut aboutir à des situations portant atteinte aux droits de l'homme. Les inégalités dans la distribution de l'aide peuvent également être préoccupantes de ce même point de vue.

96. Il ressort des nombreuses opérations de relèvement que l'exercice des droits de l'homme peut être compromis par certains problèmes, liés notamment à l'accessibilité de l'aide, à la discrimination dans les distributions, à la réinstallation non volontaire dans des établissements ou dans des camps – ou à l'expulsion –, aux violences sexistes, à l'absence d'accès à l'enseignement, à la perte des documents officiels, à la non-restitution des biens et à la faiblesse de la participation des bénéficiaires à la prise de décisions.

97. Les mesures prises à la suite du raz-de-marée ont fait apparaître certains de ces problèmes systématiques. C'est ainsi qu'une situation préexistante de marginalisation et de discrimination a entravé la distribution des secours. L'équité de l'assistance est devenue un problème car les populations touchées semblent avoir bénéficié de programmes d'assistance trop généreux comparés à ceux qui ont été proposés à des populations touchées moins directement mais pauvres et marginalisées pour d'autres raisons.

98. Les organismes internationaux peuvent veiller à ce que les opérations de relèvement soient menées dans un cadre qui assure la défense et la promotion des droits de l'homme. Un ensemble de principes de la défense des droits de l'homme en cas de catastrophe naturelle, en particulier les droits des déplacés, est en cours d'élaboration. Ces principes sont inspirés de la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres conventions et viennent compléter des textes normatifs comme les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays², la Charte humanitaire et les normes minimales pour les interventions lors de catastrophes élaborées dans le cadre du Projet Sphère, le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de

catastrophe et la politique du Comité permanent interorganisations sur les personnes déplacées.

99. Toutefois, les gouvernements sont responsables au premier chef de l'aide et de la protection et les populations touchées ont le droit de rechercher et d'obtenir l'assistance et la protection des autorités de leur pays. Les acteurs non étatiques, qu'ils soient internationaux ou locaux, doivent tenir compte de cette réalité et coopérer pleinement avec les autorités nationales lorsqu'ils offrent leur aide.

100. À Sri Lanka, un conseiller pour les questions relatives aux droits de l'homme détaché auprès de l'équipe de pays des Nations Unies a participé à l'élaboration d'initiatives axées sur les droits de l'homme. Il a travaillé en étroite collaboration avec la Commission des droits de l'homme sri-lankaise afin d'élaborer un groupe de suivi des secours en cas de catastrophe et d'appuyer les travaux de ce groupe, qui a traité plus de 19 000 plaintes de bénéficiaires, fait des tournées sur le terrain et entrepris de sensibiliser les représentants des autorités locales et nationales. La Commission des droits de l'homme nationale a également coopéré avec l'ONU afin de faciliter les consultations menées dans 1 100 communautés touchées par le raz-de-marée, ce qui lui a permis de rédiger un grand rapport sur les besoins et les doléances de la population.

101. Il faut également s'assurer que les femmes profitent équitablement du relèvement. Les méthodes employées pour aider la population à retrouver des sources de revenus ont peut-être réduit la capacité des organismes humanitaires de mener à bien une programmation équitable. Le choix de certaines priorités est plus motivé par la facilité de l'exécution des programmes sur le plan logistique que par l'évaluation de la relativité des besoins. Pour retrouver des moyens de subsistance, les hommes ont généralement besoin de bateaux, de filets, de semences et d'outils, qui leur sont fournis dans le cadre de projets de remplacement des biens dont l'exécution est relativement directe. En revanche, les sources de revenus des femmes sont souvent tributaires de leurs liens avec les marchés internationaux ou de l'industrie à domicile et elles doivent parfois aménager un espace de travail à leur domicile. Les retards dans le remplacement des logements ont peut-être également nui beaucoup plus gravement aux possibilités qu'avaient les femmes de retrouver une source de revenus.

102. Qui plus est, en raison de la tendance à procéder par modules systématiques d'assistance, les mesures nécessaires pour les groupes vulnérables, notamment les femmes, les personnes âgées et les handicapés, n'ont pas toujours été prises assez rapidement, en particulier dans la phase des secours. Pendant la phase de relèvement, les organismes ont créé des groupes de travail thématiques, notamment sur la situation des femmes, qui ont apporté différentes formes d'aide. De telles mesures ont leur utilité mais les représentants de l'ONU et des autorités locales seraient mieux à même de régler ces problèmes s'ils pouvaient accéder aussitôt que possible à des données statistiques plus abondantes, ventilées par âge et par sexe, des bénéficiaires, et à d'autres informations importantes.

Recommandations

103. **Appliquer les consignes.** Les nouvelles consignes en matière de droits de l'homme en cas de catastrophe naturelle devraient faire l'objet d'une large diffusion et être suivies par tous les acteurs du relèvement. Les gouvernements, les

organisations internationales et les ONG devraient prévoir de les intégrer dans leurs activités consécutives aux catastrophes.

104. **Favoriser l'équité dans les opérations de secours.** Les gouvernements, les donateurs et les organismes d'exécution devraient examiner attentivement les effets que les programmes d'aide peuvent avoir sur les difficultés et les discriminations existantes et sur l'égalité entre les différents groupes de population. Il faudrait que leur exécution fasse clairement apparaître que les programmes encouragent l'égalité dans les communautés et entre elles.

105. **Lutter expressément contre les inégalités entre les sexes.** Les organismes des Nations Unies, les gouvernements des pays de la région touchée et les États Membres devraient poursuivre leur lutte contre les inégalités entre les sexes pendant les opérations de relèvement, notamment en recueillant davantage de données statistiques ventilées par âge et par sexe sur la population touchée par le raz-de-marée et d'autres informations.

Facteurs environnementaux ayant une influence sur l'atténuation des risques et le relèvement

106. Le raz-de-marée a eu des effets désastreux sur l'environnement, certains dus à la catastrophe elle-même et d'autres aux opérations de relèvement. En ne s'intéressant pas suffisamment aux liens entre l'écologie et l'atténuation des risques de catastrophe, on a manqué de nombreuses occasions de reconstruire mieux.

107. Le passage du raz-de-marée a produit une masse de débris sans précédent qui, à court terme, constitue un grave risque écologique. Leur enlèvement ayant été mal préparé, le coût des opérations de nettoyage a été plus élevé et la possibilité de recycler n'a pas été exploitée. Des mesures respectueuses de l'environnement ont néanmoins été prises. Aux Maldives, dans le cadre de programmes de gestion des déchets, les déchets dangereux (amiante, hydrocarbures, déchets sanitaires) et les débris laissés par le raz-de-marée ont été nettoyés et de nouveaux centres construits. Les Gouvernements maldivien et indien ont également créé des organismes de gestion des déchets qui coordonnent l'action des donateurs, des organismes et des acteurs nationaux.

108. Les décisions prises sous la contrainte peuvent avoir sur l'environnement des effets désastreux, dont un grand nombre pourraient être évités par des mesures préventives et une planification plus attentive. Dans certains cas, l'attention portée aux problèmes écologiques à long terme dans les programmes de relèvement a été insuffisante. Ainsi, la demande de bois pour la reconstruction grève des ressources forestières déjà menacées. En outre, les fours à brique utilisés consomment d'énormes quantités de bois de feu. Bien que les sources de bois d'œuvre et de feu restent problématiques, rares sont les politiques favorisant clairement l'exploitation durable des ressources en bois qui ont été adoptées. La demande en roches, sables et graviers a également mis les ressources naturelles à rude épreuve.

109. À une réunion tenue au Caire en février 2005, les représentants de tous les États touchés par le raz-de-marée et les institutions internationales d'appui ont adopté des principes directeurs aux fins de remise en état et de reconstruction écologiquement rationnelle des zones côtières (les « Principes du Caire ») donnant des directives pour la reconstruction du littoral (notamment la création de zones non

constructibles près de la côte, l'adoption d'un code de la construction et la protection des terrains marécageux, des mangroves, des prairies de phanérogames et des récifs coralliens, comme moyens de protection). Les gouvernements de plusieurs pays s'efforcent d'appliquer les Principes du Caire. Ainsi, à Sri Lanka, le Département de la protection du littoral veille à leur respect dans les travaux de reconstruction. La Thaïlande et les Seychelles ont commencé à prendre des mesures analogues. Ces efforts donnent à espérer que les problèmes environnementaux seront abordés d'un point de vue plus stratégique.

Recommandations

110. **Déployer efficacement des spécialistes de l'environnement.** Les organismes des Nations Unies et les gouvernements des pays touchés par le raz-de-marée devraient veiller à ce que des spécialistes de l'environnement soient efficacement déployés à toutes les étapes des interventions en cas de catastrophe, et non pas après que les décisions importantes ont été prises.

111. **Tenir compte de l'écologie dans le relèvement, la planification et l'exécution.** L'utilisation de matériaux et de méthodes de construction durables et la promotion d'énergies de substitution seront plus souvent prévues dans les plans de relèvement lorsqu'elles seront couvertes par l'évaluation des besoins. Tout examen des méthodes d'évaluation des besoins devrait promouvoir la prise en compte systématique de ces considérations.

112. **Renforcer les programmes de gestion des déchets.** Les organismes des Nations Unies et les ONG devraient renforcer leurs programmes visant à aider les pouvoirs publics et les populations locales à trier, stocker, jeter et recycler correctement les déchets créés par le passage du raz-de-marée et à élaborer des stratégies intégrées de gestion des déchets à long terme.

113. **Promouvoir la bonne gouvernance environnementale.** Les organismes des Nations Unies devraient promouvoir une stratégie écologique donnant des orientations claires sur les responsabilités écologiques des principales parties prenantes et passer de politiques axées sur la prévention des dégâts à une action plus dynamique visant à reconstruire en mieux.

Notes

¹ Voir A/CONF.206/6, chap. I, résolution 2.

² Voir E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe.