Nations Unies A/61/79–E/2006/67

Assemblée générale
Conseil économique et social

Distr. générale
8 mai 2006
Français
Original: anglais

Assemblée générale
Soixantième et unième session
Point 67 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

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, du relèvement, de la reconstruction et de la prévention au lendemain de la catastrophe du tremblement de terre en Asie du Sud : Pakistan

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport a été établi en application de la résolution 60/13 de l'Assemblée générale, en date du 14 novembre 2005. Il rend compte des efforts de coordination des secours d'urgence, du relèvement, de la reconstruction et de la prévention déployés au Pakistan au lendemain de la catastrophe du tremblement de terre en Asie du Sud. Il fournit un aperçu des opérations de secours et de relèvement menées à ce jour et en tire les principales leçons qu'il conviendrait d'appliquer sans retard aux activités de relèvement en cours et de prendre en considération en cas de catastrophe à venir. Il présente plusieurs recommandations du Secrétaire général qui visent à renforcer les capacités de planification préalable, d'intervention et de relèvement à tous les niveaux et souligne l'importance de réduire la vulnérabilité des populations des régions et pays sujets à des catastrophes.

* A/61/50 et Corr.1.
** E/2006/100.

06-34145 (F) 300506 310506

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 60/13 de l'Assemblée générale, en date du 14 novembre 2005, dans laquelle celle-ci priait le Secrétaire général de lui rendre compte à sa soixante et unième session de l'application de la résolution susvisée au titre du point de l'ordre du jour intitulé « 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 », par l'intermédiaire du Conseil économique et social à sa session de fond de 2006.

II. La crise

2. Le 8 octobre 2005, un puissant séisme, de magnitude 7,6 sur l'échelle de Richter, a frappé l'Asie du Sud à 8 h 50, heure locale. Ce tremblement de terre, le plus violent qui ait dévasté la région depuis un siècle, a causé des dégâts considérables dans une zone de 30 000 kilomètres carrés comprenant la province de la frontière du nord-ouest du Pakistan et la région du Cachemire administrée par le Pakistan, notamment Muzaffarabad, la capitale, située à proximité de l'épicentre du séisme. Le bilan officiel est de plus de 73 000 victimes, dont 1 300 en Inde et 4 en Afghanistan. Quelque 17 000 enfants au moins ont péri sous les décombres de leurs écoles, pas moins de 69 400 personnes ont été grièvement blessées et quelque 3,3 millions de personnes se sont retrouvées sans abri.

3. Le séisme a détruit ou gravement endommagé plus de 400 000 maisons, plus de 500 centres de santé, près de 6 000 écoles primaires et secondaires, ainsi que de nombreux bâtiments publics; des centaines de médecins, infirmières, fonctionnaires et responsables locaux ont péri. Les dégâts importants infligés aux moyens de production et à l'infrastructure ont considérablement affaibli la capacité d'intervention des autorités civiles, notamment les autorités provinciales. Les services sociaux, la vie économique et les communications ont également été perturbés, voire suspendus.

4. Le séisme a frappé des milliers d'habitants de milliers de hameaux et villages éparpillés dans les régions de haute montagne, ce qui a posé d'énormes problèmes logistiques. La première difficulté a été d'évacuer les survivants qui avaient un besoin pressant de soins médicaux et de leur fournir des vivres, de l'eau, des abris et des soins médicaux avant l'arrivée de l'hiver. De plus, les quelques routes praticables avant le séisme ont été aussitôt détruites ou obstruées par la suite du fait des glissements de terrain provoqués par les nombreuses ondes de choc qui ont suivi le séisme. Par ailleurs, le mauvais temps a contrecarré les efforts des équipes de recherche et de sauvetage qui tentaient d'atteindre des villages reculés par la voie terrestre. Compte tenu de la situation, les travailleurs humanitaires ont dû acheminer les secours d'urgence essentiels par la voie aérienne. Très souvent, les survivants ont été contraints de mener eux-mêmes les opérations de recherche et de sauvetage et de trouver les moyens de survivre. Certains ont préféré quitter les zones sinistrées et ont ouvert des camps de fortune pour personnes déplacées. D'autres ont refusé d'abandonner leurs maisons par crainte de perdre leurs terres et leurs biens. Cette situation en constante évolution a beaucoup compliqué des opérations de secours menées sur une grande échelle.

5. Pour entamer les opérations de secours, le Coordonnateur des secours d'urgence a lancé le 11 octobre un appel éclair des Nations Unies d'un montant de 270 millions de dollars (porté par la suite à 550 millions) pour couvrir les six premiers mois des opérations de secours. L'appel éclair a été suivi en novembre d'une conférence d'annonce de contributions accueillie par le Gouvernement pakistanais, qui a demandé 5,2 milliards de dollars au titre de la reconstruction. Après l'adoption de la résolution 60/13 de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a désigné l'ancien Président des États-Unis, George H.W. Bush, comme Envoyé spécial pour le tremblement de terre en Asie du Sud chargé de mobiliser la communauté internationale pour qu'elle soutienne les efforts de secours.

A. Réaction initiale

6. Le Gouvernement pakistanais est intervenu avec une rapidité et des moyens exceptionnels. Les forces armées pakistanaises, en l'occurrence l'armée de terre, ont pris la direction des premières opérations de secours dans les zone sinistrées et déployé plusieurs milliers de soldats, 60 hélicoptères et des centaines de véhicules de transport dans la province frontalière du nord-ouest et le Cachemire administré par le Pakistan pour y distribuer des vivres, de l'eau, des couvertures et des fournitures médicales. Le 10 octobre, le Gouvernement, qui ne disposait pas, avant la catastrophe, d'un organisme spécialisé dans la gestion des catastrophes, a créé une commission fédérale pour les secours, chargée de coordonner les opérations de secours avec les ministères compétents, les autorités provinciales et les organisations non gouvernementales (ONG), lancé le Fonds de secours du Président, chargé de mobiliser les ressources nécessaires aux efforts de secours, et créé l'Autorité pour la reconstruction et la remise en état de l'infrastructure. Au début de novembre, il a également lancé un programme d'indemnisation en espèces des familles sinistrées, qui a commencé aussitôt à distribuer des fonds.

7. La société civile pakistanaise a elle aussi réagi très rapidement et avec force. Des milliers de volontaires civils et des centaines d'ONG locales, notamment des volontaires et des membres de la Société pakistanaise du Croissant-Rouge, ont fourni des abris d'urgence, des soins médicaux et de l'eau purifiée à des centaines de milliers de survivants. Certaines communautés ont créé dans tout le pays des petits groupes d'auto-assistance qui ont recueilli pas moins de 100 millions de dollars pour les victimes du séisme.

8. Suite à la demande d'une aide d'urgence formulée par le Gouvernement pakistanais, une bonne centaine d'organisations internationales, notamment l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), des équipes internationales de recherche et sauvetage urbains, des ONG, la communauté internationale des donateurs, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), et des militaires étrangers se sont rendus au Pakistan pour apporter un appui matériel et humain aux opérations humanitaires locales. Une équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe est arrivée sur place dans les 24 heures qui ont suivi le tremblement de terre et a mis sur pied des centres de coordination à Islamabad et dans les régions les plus touchées par le séisme. Des équipes d'évaluation et de coordination de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont coordonné, en étroite collaboration

avec les équipes des Nations Unies, les activités de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Compte tenu de la participation massive de militaires étrangers aux efforts de secours, l'ONU a déployé des coordonnateurs civils et militaires à Islamabad et dans d'autres centres d'activités humanitaires où ils ont établi des contacts avec le Gouvernement.

9. Lorsqu'il est devenu évident qu'il s'agirait d'une intervention urgente et complexe, le coordonnateur humanitaire a décidé, en consultation avec l'équipe de pays et l'équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe, d'appliquer le système de la direction groupée, un outil de coordination conçu par le Coordonnateur des secours d'urgence, dans le cadre de la réforme en cours des opérations humanitaires, afin d'améliorer la fourniture de services et de renforcer l'obligation redditionnelle en cas d'intervention humanitaire. Dans le cas du Pakistan, des groupes ont été formés pour apporter une aide aux habitants des zones les plus dévastées, notamment en matière de fourniture d'abris, de gestion des camps de personnes déplacées, et des services d'alimentation en eau, d'assainissement et autres services. Chaque groupe comprenait des organisations humanitaires présentes sur le terrain et était coordonné par un « chef de groupe » désigné. Il s'agissait essentiellement d'évaluer les besoins, de définir les priorités et de mobiliser le personnel et le matériel nécessaires à une intervention efficace. Les autorités pakistanaises ont accueilli avec satisfaction la mise en route de ce système auquel elles ont participé à des degrés divers, selon le niveau de leur engagement dans un domaine d'activité donné.

10. Six mois après le tremblement de terre, la situation humanitaire dans les régions dévastées s'est globalement stabilisée. Plus de 500 000 tentes et autres matériaux pour les abris ont été distribués aux personnes vivant au-dessus et en dessous des zones de neiges éternelles. Un million de personnes environ ont reçu une aide alimentaire. Quarante hôpitaux de campagne et 10 dispensaires mobiles fonctionnent. Plus de 150 000 personnes vivant dans 153 camps pour personnes déplacées bénéficient de soins médicaux et psychosociaux, de denrées alimentaires, d'eau potable et de services d'assainissement. Les opérations de secours ont permis d'éviter les déplacements massifs de population et la congestion des villes déjà surpeuplées. Les grandes artères routières ont été déblayées. Il n'y a eu ni épidémie majeure ni augmentation de la morbidité et de la mortalité par rapport à la période d'avant le séisme.

B. Premières activités de relèvement

11. Les besoins humanitaires vont certes subsister pendant toute la phase de relèvement, mais les organismes des Nations Unies et leurs partenaires humanitaires et partenaires du développement, en collaboration avec le Gouvernement pakistanais, ont entrepris de réorienter leurs efforts, passant des opérations de sauvetage aux premières activités de relèvement et de reconstruction, en particulier le rétablissement des services sociaux et la remise en état des moyens de subsistance et de production des populations sinistrées.

12. Pendant la phase des secours, les Nations Unies et les autorités pakistanaises ont évalué les besoins en matière de relèvement des régions dévastées. Parallèlement, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et plusieurs ONG ont évalué les dégâts et les pertes. À partir de ces évaluations,

l'ONU a conçu un cadre pour les premières activités de relèvement, l'accent étant mis sur le soutien aux opérations d'aide humanitaire en cours, aux initiatives spontanées de relèvement et de reconstruction prises par les populations sinistrées, au rétablissement des capacités de l'administration civile et à la réduction des risques en cas de catastrophe.

13. L'une des priorités a été la remise en marche des réseaux de santé. Les hôpitaux de campagnes provisoires sont remplacés progressivement par des établissements de santé plus durables et des programmes d'hygiène du milieu sont appliqués actuellement pour le traitement des déchets médicaux. L'ONU a mobilisé neuf équipes de spécialistes de la santé mentale pour offrir des services psychosociaux réguliers à la population sinistrée. Les autorités pakistanaises ont élaboré un plan national d'aide aux personnes souffrant de handicaps liés au séisme, et plusieurs partenaires s'emploient aux côtés du Gouvernement à créer des programmes et des établissements de rééducation.

14. Le Gouvernement et ses partenaires internationaux ont rétabli à un niveau acceptable de nombreux réseaux d'alimentation en eau qui avaient souffert du tremblement de terre, construit des milliers d'abris provisoires et formé ingénieurs, entrepreneurs et maçons pakistanais à l'utilisation de techniques antisismiques pour la construction de logements plus résistants. Les autorités ont également versé à plus de 500 000 familles la première tranche des indemnités prévues dans le plan d'aide à la reconstruction, rétabli les services financiers dans les régions dévastées et amorcé sans tarder, en coopération avec les partenaires internationaux de développement, la création de revenus par le biais de programmes « Travail contre rémunération », de services pour l'emploi et de la formation professionnelle, ce qui a permis d'embaucher près de 36 000 personnes, dont 12 000 femmes.

15. Le Gouvernement et les organismes des Nations Unies s'attachent à répondre aux préoccupations en matière de protection apparues au lendemain du séisme, notamment celles qui sont liées à la politique d'aide au logement en faveur des veuves, des orphelins et des personnes incapables d'établir sans conteste leurs droits fonciers et des personnes qui ont perdu leurs terres en raison du séisme. Les autorités pakistanaises ont pris une mesure très importante pour la protection de l'enfance en interdisant l'adoption des enfants des régions dévastées par le séisme afin d'empêcher le trafic et l'enlèvement d'enfants séparés de leurs familles ou invalides. En marge de cette mesure, l'ONU a entrepris une étude séxospécifique pour s'assurer que les préoccupations dans ce domaine soient intégrées dans toutes les activités de relèvement. L'étude porte notamment sur les droits de propriété, la création d'emplois, l'accès au crédit et à la formation, l'accès des filles à l'éducation et l'augmentation des effectifs féminins dans le personnel de santé.

16. À ce jour, les activités de relèvement se limitent en bonne partie aux zones urbaines et aux camps de personnes déplacées. À mesure que la situation ira s'améliorant, il faudra étendre ces activités aux zones rurales et aux régions reculées. Il reste que le rythme du relèvement dans les zones rurales doit tenir compte des difficultés auxquelles se heurte le développement humain. En effet, avant le tremblement de terre, ces communautés isolées n'avaient aucun accès aux soins de santé les plus élémentaires, à l'eau potable, à l'assainissement et à l'enseignement. Les centres de soins de santé se trouvaient très souvent à de longues distances qu'il fallait parcourir sur des pistes étroites et impraticables. La pénurie d'écoles explique des taux d'alphabétisation inférieurs à 20 % (et à peine plus de

2 % pour les femmes) dans certains cas. Les efforts de relèvement porteront en grande partie davantage sur la création que sur le rétablissement de services sociaux dans nombre de ces régions. Des problèmes liés à la propriété foncière et à l'égalité entre les sexes, qui se posaient avant le séisme, devront trouver des solutions à long terme. Ces solutions, qui exigeront un soutien accru des autorités pakistanaises et de la communauté internationale, seront longues à appliquer.

III. Enseignements tirés et difficultés à venir

17. Le séisme qui a frappé l'Asie du Sud pose la question de l'efficacité et de l'impact des opérations de secours et appelle l'attention sur des problèmes qui revêtiront une importance toujours plus grande, à mesure que le processus de relèvement ira de l'avant. La section suivante est consacrée à l'examen des grandes questions et difficultés qui sont apparues dans le cadre des mesures décidées après le séisme en Asie du Sud.

Rôle des pouvoirs publics

18. **Une intervention efficace en cas de catastrophe exige un dispositif gouvernemental fort et centralisé, spécialisé dans la gestion des catastrophes**. L'armée pakistanaise a réussi à fournir une aide humanitaire dans des conditions difficiles, mais l'absence d'un dispositif gouvernemental civil pour la gestion des catastrophes a posé de gros problèmes dans les domaines de l'intervention humanitaire et du relèvement. Au début de la crise, on connaissait mal la capacité de réaction du Pakistan aux niveaux national, local ou communautaire. De ce fait, des mécanismes institutionnels ont été établis de façon ponctuelle, et cela n'a fait que compliquer une situation humanitaire déjà complexe et difficile. La création de la commission fédérale pour les secours a toutefois permis la mise en commun des ressources au titre de l'aide humanitaire provenant des ministères d'exécution, des autorités provinciales, de l'armée pakistanaise, du système des Nations Unies, des ONG et de la société civile. La création d'un dispositif civil institutionnel spécialement chargé de la planification, de l'intervention et de la réduction des risques en cas de catastrophe contribuerait grandement à renforcer la capacité du Pakistan d'atténuer les effets de catastrophes à venir.

19. **Plus le processus de relèvement avance, plus il faudra décentraliser le pouvoir de décision en renforçant les moyens d'action des autorités locales dans les régions dévastées**. Dès le départ, le Gouvernement pakistanais s'est impliqué dans la planification du relèvement, en créant pendant la phase des secours d'urgence l'Autorité pour la reconstruction et la remise en état de l'infrastructure, qui devait servir de point de contact avec les donateurs bilatéraux, les institutions internationales de financement et autres organisations internationales, les autorités nationales et les organisations philanthropiques qui participaient aux activités de relèvement dans les zones sinistrées.

20. Le Gouvernement, conscient que les activités de reconstruction seraient réalisées en grande partie par les autorités provinciales et locales, les habitants des régions sinistrées, les organisations de la société civile et le secteur privé, a créé des organes régionaux pour les secours et le relèvement et leur a désigné des interlocuteurs de l'Autorité pour la reconstruction et la remise en état de l'infrastructure chargés de superviser les activités de relèvement exécutées par les

autorités provinciales et locales dans chaque région sinistrée. À mesure que les travaux de relèvement avancent, le Gouvernement sera amené à renforcer le pouvoir de décision et l'autorité de ces structures locales.

Coordination des activités civiles et militaires

21. **Durant la phase des secours, la coordination entre les participants humanitaires et les participants militaires (pakistanais et étrangers) a été bonne. Cela étant, les militaires engagés dans les interventions en cas de catastrophe doivent avoir une bonne connaissance des principes humanitaires et veiller à respecter ceux-ci**. La réponse au séisme d'Asie du Sud a été exceptionnelle, l'armée pakistanaise ayant joué le rôle le plus actif dans l'acheminement des secours humanitaires, les relations entre autorités militaires nationales et étrangères et organisations humanitaires internationales ayant été bonnes et les opérations de secours bien coordonnées. Force est de constater toutefois que de nombreux militaires avaient une connaissance réduite des rudiments du droit international humanitaire et du rôle et des activités des acteurs humanitaires civils. Les Directives de 1994 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (les Directives d'Oslo)[1] devraient être réexaminées avec le personnel militaire engagé dans les opérations humanitaires de secours, lors de chaque nouvelle crise sur une large échelle où de nombreux militaires participent directement à la fourniture d'une aide, afin d'adapter ces directives à ladite crise telle qu'elle se présente sur le terrain.

22. **À mesure que la phase de relèvement trouvera son rythme, il faudra envisager le transfert des activités de relèvement et de reconstruction aux autorités civiles**. Un transfert précoce de la gestion des camps organisés, de l'administration militaire à l'administration civile, était prévu, mais le mauvais temps et la capacité très affaiblie de l'administration locale ont retardé ce transfert dans la plupart des cas. Aussi le Gouvernement a-t-il décidé de maintenir sa présence militaire dans bon nombre de zones sinistrées jusqu'au moment où une relève suffisante permettrait à l'armée de se retirer. Encore faut-il que les autorités centrales et la communauté internationale autorisent les institutions et les responsables locaux à prendre le relais des militaires. Une grande partie de l'administration provinciale ayant été gravement touchée par le séisme, cette autorisation doit aller de pair avec un véritable renforcement des capacités pour permettre à ces autorités de jouer le rôle de chef de file durant la phase de la reconstruction.

Participation de la société civile

23. **Le rôle joué par les ONG nationales, les associations de volontaires et les groupes de la société civile dans les opérations de secours et de relèvement doit être pleinement reconnu et leur participation aux activités de relèvement en cours doit être renforcée**. Les ONG nationales et les groupes de la société civile, notamment les volontaires organisés et les volontaires spontanés, ont fourni un appui décisif aux opérations de secours. Les organisations locales ont été les premières à atteindre les populations sinistrées, et les réseaux de soutien mis sur pied par les volontaires nationaux qui connaissaient la langue du pays et comprenaient la configuration culturelle de la société pakistanaise ont joué un rôle

primordial pour soutenir les victimes du séisme, notamment dans les régions reculées.

24. Le processus de relèvement exige à présent un engagement plus poussé de l'administration et des ONG nationales bien implantées dans les régions dévastées. La participation de ces groupes devrait contribuer au renforcement des capacités économiques, encourager l'engagement communautaire et assurer que les dispositifs de préparation aux catastrophes au niveau local prennent dûment en considération les habitants des régions les plus exposées.

25. Certaines mesures ont déjà été adoptées à cet effet. Les autorités pakistanaises, avec le concours des Nations Unies, ont lancé le Mouvement des volontaires nationaux qui mobilise des volontaires pour des travaux de remise en état et de reconstruction des infrastructures détruites par le séisme. À ce jour, quelque 4 000 volontaires nationaux se sont inscrits. Des débats organisés dans les districts, avec la participation de responsables locaux et communautaires, d'ONG, et de représentants de l'armée à Mansehra, Batagram, Muzaffarabad et Bagh, ont permis de recenser les défis en matière de relèvement, reconstruction et remise en état. De plus, l'Autorité gouvernementale pour la reconstruction et la remise en état a mis au point une série de directives et formulé une stratégie de partenariat à l'intention des partenaires non gouvernementaux d'exécution qui s'engagent dans la reconstruction des zones rurales. L'Organisation des Nations Unies a pour sa part élargi son processus décisionnel au niveau de pays pour faciliter la participation des ONG internationales et de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au plus haut niveau. Il faudra encourager et dûment soutenir l'engagement de la société civile dans la planification, l'intervention, la reconstruction et la réduction des risques en cas de catastrophe.

Capacité d'intervention

26. **Les partenariats noués au préalable entre le système des Nations Unies, les ONG et les gouvernements ont joué un rôle capital permettant à la communauté internationale d'intervenir rapidement et efficacement durant la phase initiale de la situation d'urgence**. À titre d'exemple, la constitution de partenariats d'urgence avec le Partenariat humanitaire international[2] a accéléré la fourniture de modules d'hébergement et de locaux à usage de bureau, et l'organisation des communications, sans lesquels il n'aurait pas été possible d'établir les installations de travail et de séjour utilisées par l'ensemble des agents humanitaires. De même, les partenariats conclus préalablement entre les équipes des Nations Unies chargées de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe, UNOSAT[3] et les ONG ont facilité la diffusion rapide d'images satellite et autres systèmes d'information géographique, qui ont permis de localiser les survivants du séisme dans des régions reculées. Le renforcement des mécanismes internationaux, régionaux et nationaux de planification en cas de catastrophe devrait figurer dans tous les projets de création ou de renforcement des capacités d'intervention locales, nationales et régionales en cas d'urgence.

27. **L'utilisation des compétences locales, des spécialistes et des matériaux disponibles dans les pays dévastés devrait permettre une intervention plus efficace**. L'objectif prioritaire des secouristes étant la fourniture d'abris d'urgence pour les survivants du séisme, les premiers efforts se sont portés sur l'achat des tentes, avant qu'on se rende compte, assez rapidement, que ce n'était pas la bonne

solution. En effet, les tentes traitées pour l'hiver n'étaient pas disponibles en quantité suffisante, au Pakistan ou ailleurs, pour répondre aux immenses besoins et l'adaptation des tentes normales aux conditions hivernales exigeaient trop de temps. D'autres matériaux de construction, comme les feuilles de tôle ondulée, étaient bien plus adaptés aux conditions locales et plus facilement disponibles sur les marchés locaux, tout comme les entrepreneurs locaux habitués à s'en servir. Le séisme qui a frappé l'Asie du Sud a donc non seulement mis en évidence la nécessité d'augmenter les stocks mondiaux de matériaux pour la construction d'abris d'urgence, mais il a aussi démontré que le recours aux capacités, aux services et aux compétences existant sur le plan local et la mobilisation de ressources à cette fin représentaient souvent une solution plus rapide, plus efficace et plus opportune pour satisfaire les besoins de secours humanitaires.

28. **Le déploiement de personnel qualifié possédant les compétences nécessaires au moment opportun demeure un problème**. La nature des activités de secours au Pakistan exigeait de pouvoir faire appel à un personnel qualifié, habitué à diriger des opérations et connaissant les langues et cultures locales. Pour beaucoup d'organisations humanitaires, il a été difficile de trouver, en si peu de temps, des candidats répondant à ces conditions. Le recrutement du personnel national indispensable au succès de l'entreprise, notamment du côté des femmes, a été particulièrement difficile. Le Pakistan compte un grand nombre de jeunes cadres instruits, mais l'identification des candidats valables a été freinée par des contraintes culturelles et le manque de temps et de moyens pour publier les vacances de poste et pourvoir ceux-ci. Le recrutement et la formation de personnel national qualifié par l'intermédiaire du Mouvement du Croissant-Rouge, de l'antenne nationale des Volontaires des Nations Unies et des universités et établissements d'enseignement supérieur techniques devraient constituer un élément clef des projets de planification dans les pays vulnérables aux catastrophes.

Coordination

29. **Bien que la mise en application du principe de direction groupée au Pakistan ait eu des débuts difficiles, elle a permis de disposer, dans un environnement d'intervention difficile, d'un dispositif unique et reconnaissable pour la coordination, la collaboration et la prise de décisions**. Il s'agit là d'une première étape importante de l'amélioration des capacités d'intervention humanitaire, de la responsabilisation et de la coordination. De façon générale, les regroupements à vocation technique – gestion des camps, logistique, santé – ont bien fonctionné, car on a pu là tirer parti d'un corpus bien établi de savoir, d'expérience et de pratiques optimales en matière d'assistance. Dans l'ensemble toutefois, les regroupements ont été moins bien réussis dans les domaines interdisciplinaires comme la condition de la femme et l'environnement et dans leur intégration à l'intervention globale. Par exemple, faute de femmes en nombre suffisant parmi les médecins et le personnel de santé, les problèmes de santé des femmes sont restés dans l'ombre et n'ont pas été traités. Ce sont des aspects dont il faudra tenir compte dans les situations d'urgence à venir, notamment en prévoyant des capacités modulables dans le système de groupes.

30. **Pour une bonne coordination des activités d'aide humanitaire, y compris par la direction groupée, il faut la participation active de tous ceux qui interviennent dans les opérations de secours**. Les groupes humanitaires mis en place au Pakistan étaient principalement constitués d'institutions des Nations Unies

et d'organisations internationales telles que l'Organisation internationale pour les migrations et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Lorsque des agents de l'État se sont joints aux groupes, ils ont aidé à rationaliser les opérations et à faciliter la mise en œuvre des stratégies de secours communes. Dans le groupe santé par exemple, la collaboration étroite entre les institutions sanitaires des Nations Unies, les services médicaux des Forces armées pakistanaises et le Ministère pakistanais de la santé a permis d'implanter sur le terrain des antennes hospitalières d'urgence selon des modalités qui en ont facilité par la suite le transfert aux services sanitaires nationaux. En revanche, les groupes où les pouvoirs publics n'étaient pas représentés ont connu des difficultés jusqu'à ce qu'on trouve un bon interlocuteur dans les services gouvernementaux. Dans l'ensemble, le système des groupes n'a pas suffisamment permis de tenir compte des structures et des capacités qui existaient avant la catastrophe. Il serait bon de mieux veiller à prendre en compte les structures existantes, aux niveaux national et local.

31. En outre, comme beaucoup d'intervenants humanitaires extérieurs au système des Nations Unies n'ont guère vu l'intérêt des groupes humanitaires, leur participation a été inconséquente et ponctuelle et a parfois donné lieu à la mise en place de programmes d'assistance parallèles. Il faut redoubler d'efforts pour ouvrir les groupes humanitaires aux organisations non gouvernementales, par l'intermédiaire des organes de coordination dont elles disposent, aux institutions financières internationales et aux autres partenaires.

32. **La poursuite des efforts de redressement appelle une coordination étroite avec les structures nationales et sous-nationales et une définition claire du rôle et des responsabilités des organismes des Nations Unies et des institutions financières internationales**. On ne coordonne pas les opérations de relèvement à la suite d'une catastrophe par les mêmes dispositifs et instruments généralement acceptés que pour la coordination des opérations de secours. La situation actuelle au Pakistan confirme ce qu'ont enseigné d'autres actions de relèvement, à savoir qu'un dispositif de coordination mieux structuré et plus systématique est indispensable comme base de concertation permanente pour obtenir un consensus entre les pouvoirs publics, la société civile, les organisations internationales, les ONG, les donateurs et les institutions financières. Les aspects qui nécessitent une coordination étroite durant la phase de relèvement sont notamment les suivants : formulation des choix politiques et la définition des priorités; définition de normes pour l'évaluation préalable, la planification et l'exécution; mobilisation des ressources; contrôle et évaluation. La grande diversité des intervenants et la multiplicité des questions font de la coordination des opérations de relèvement une tâche plutôt complexe. À cette complexité s'ajoute la nécessité d'intégrer les ressources et les initiatives locales et de renforcer la prise en main nationale afin de préparer le terrain pour un redressement durable à long terme. C'est aux gouvernements d'assumer le rôle principal dans la coordination des opérations de redressement – aux organismes des Nations Unies d'appuyer et de renforcer les capacités dont ils disposent pour cela, sans se substituer à eux.

33. Au Pakistan, un « groupe pour le relèvement » a été constitué dès la phase d'intervention. Il a joué un rôle essentiel auprès du Gouvernement pakistanais et des organismes des Nations Unies, appuyant l'évaluation rapide des besoins en matière de redressement, la détermination des priorités dans ce domaine et l'élaboration d'un schéma initial de relèvement durant les premières opérations de secours. Dans la perspective du passage progressif des groupes aux mécanismes de coordination

nationaux sous la tutelle de l'Autorité pour la reconstruction et le relèvement après la catastrophe (ERRA), on renforce actuellement le Bureau du coordonnateur résident/coordonnateur des opérations humanitaires afin de rendre plus cohérentes les activités de redressement menées par les Nations Unies et d'élargir la participation des acteurs extérieurs au système des Nations Unies. Les institutions des Nations Unies et les institutions financières internationales se sont entendues sur une répartition générale des rôles et des responsabilités, mais il reste à arrêter des dispositions permanentes qui serviront de cadre de collaboration dans les futures situations de relèvement au Pakistan comme ailleurs.

Gestion de l'information

34. L'absence d'un système normalisé pour la collecte des données et la gestion de l'information a empêché de mener une évaluation approfondie des besoins essentiels, de suivre les activités démarrées et de réaliser une analyse pertinente des lacunes – et donc, en définitive, d'apporter une assistance efficace. On ne peut planifier et décider à bon escient que quand on dispose de renseignements fiables et détaillés sur lesquels baser la coordination et les décisions. La mise en place d'un centre d'information humanitaire à Islamabad après le séisme a été positive, car elle a permis de centraliser l'information à l'appui des efforts de secours internationaux et nationaux. Mais, les formulaires d'évaluation préalable et les modes de collecte des données ont été divers, les agents humanitaires employant des modèles et des bases de données différents pour enregistrer les données sous toute sorte de formats. De plus, les données recueillies n'étaient pas facilement comparables avec les statistiques nationales existantes. En outre, il n'y a eu d'activités de gestion de l'information qu'à Islamabad, de sorte que le tableau obtenu ne correspondait pas complètement à la situation dans les zones les plus touchées par le séisme. Il a donc été difficile d'exploiter les renseignements obtenus pour se faire une idée claire de la situation humanitaire ou pour déceler les lacunes. Il serait bon de faire plus pour élaborer un système d'information unique où réunir les données et renseignements recueillis par les différents organismes, et qui soit aisément adaptable aux systèmes d'information nationaux.

Assistance et protection pour les groupes vulnérables

35. **L'assistance au retour des populations déplacées doit s'inscrire dans un ensemble d'orientations convenues entre le Gouvernement et les organismes des Nations Unies, de façon que la solution aux problèmes essentiels soit la même partout**. Le Gouvernement pakistanais a immédiatement élaboré et mis en œuvre une stratégie de protection des enfants afin d'éviter qu'ils fassent l'objet de trafics. Mais ce sont les bureaux locaux qui ont élaboré chacun de leur côté une stratégie de retour des déplacés. Or, pour que ce retour s'effectue dans de bonnes conditions, il faut établir un cadre d'orientation plus large, définissant clairement l'appui des Nations Unies aux efforts du Gouvernement, l'objectif primordial étant de permettre aux populations de rentrer ou de se réinstaller de leur plein gré, sans risques et dans la dignité. Cela suppose de faire participer les déplacés au processus de leur propre réinstallation, de suivre et rapporter de façon détaillée tous les aspects du processus de retour et de mettre en place des circuits de communication entre les décideurs, le personnel sur le terrain et, enfin, les déplacés eux-mêmes. Dans le cas du Pakistan, il faut également tenir compte dans ces orientations du fait que la migration saisonnière fait partie du mode de vie d'un grand nombre de communautés rurales et

que la précarité des conditions de vie dans les villages et la nature sismique du terrain devraient accélérer la migration dans une certaine mesure.

Mobilisation des ressources

36. **Les lenteurs du financement continuent de gêner les organismes des Nations Unies dans la mesure où elles les contraignent à différer ou à limiter des activités en attendant que les contributions se matérialisent**. Après le séisme en Asie du Sud, l'ONU a lancé un appel éclair dans les trois jours qui ont suivi et a mis en œuvre une stratégie de mobilisation du grand public et des médias pour lui donner le retentissement voulu. Malgré ces modalités d'appel améliorées, pourtant, on n'a pas obtenu un financement suffisant : un mois après le séisme, on n'arrivait qu'à 12 % des fonds demandés dans l'appel. Six mois après le lancement de l'appel, les fonds réunis ne représentaient que les deux tiers des besoins. Ces insuffisances et ces retards empêchent toujours la communauté internationale d'intervenir avec la capacité et le rythme voulus. À titre d'exemple, les opérations de secours et de relèvement actuellement menées par hélicoptère risquent d'être interrompues faute de ressources, ce qui retarderait la livraison de matériel dans des zones risquant inondations et glissements de terrain au printemps.

37. Toutefois, les organisations humanitaires n'ont pas toutes souffert d'une telle pénurie de fonds. L'appel lancé par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge lui a permis de recueillir 31 % des ressources demandées à la fin du mois d'octobre et 84 % au bout de six mois. En outre, un grand nombre de contributions émanant de donateurs ont été versées au Gouvernement pakistanais directement, et non par l'intermédiaire de l'appel. La réaction médiocre des donateurs à cet appel conduit à s'interroger sur le recours à cette modalité et la façon dont les donateurs perçoivent la capacité d'intervention des Nations Unies à la suite d'une catastrophe.

38. Les modalités et la portée des appels éclairs font actuellement l'objet d'un réexamen à la lumière de l'expérience acquise suite au séisme, et l'on espère que les donateurs réexamineront également leur capacité à fournir rapidement des ressources financières suffisantes après un désastre de grande ampleur. Le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires qui a été mis en place contribuera à l'avenir à accélérer le démarrage des opérations de secours en cas de catastrophe soudaine, mais comme il ne peut consacrer que 30 millions de dollars à chaque situation d'urgence, il ne saurait se substituer à l'effort des donateurs pour répondre en totalité aux appels de fonds lancés par l'ONU en vue de financer des opérations de secours ou de relèvement.

39. **En commençant à planifier la transition dès le début, on peut contribuer à soutenir les efforts de relèvement après une catastrophe**. Les enseignements tirés des grandes catastrophes précédentes donnent à penser que la diminution de l'attention des donateurs et l'absence de mécanismes de mobilisation des ressources durant la phase suivant le désastre se traduisent souvent par un manque de fonds pour financer les tâches gigantesques et indispensables dont se compose l'effort de relèvement. Afin de prévenir cette situation, l'ONU a élaboré en étroite collaboration avec ses interlocuteurs gouvernementaux un schéma initial de relèvement et un plan d'action pour la transition entre les secours et le relèvement, tous deux fondés sur les priorités nationales. Ces deux documents présentent dans les grandes lignes une stratégie et des propositions de programme concrètes, dont le

financement devrait être assuré intégralement par les donateurs. Il faudrait aussi soutenir l'action de l'Envoyé spécial des Nations Unies pour que la crise ne soit pas oubliée et que les promesses faites à la conférence sur la reconstruction de novembre 2005 se traduisent en engagements concrets en faveur du relèvement et de la reconstruction en cours.

40. Après une phase de secours qui s'est bien déroulée, le Gouvernement pakistanais a maintenant devant lui plusieurs années de reconstruction et de relèvement. Une de ses tâches importantes sera de déclarer, suivre et analyser exactement la source et l'emploi des fonds destinés à ces activités, car ce sera pour lui le moyen de mobiliser plus facilement des fonds pour ce type de projets à l'avenir. La constitution, déjà en cours, d'une base de données sur l'aide au développement permettant de suivre l'aide apportée au Pakistan à la suite du séisme contribuera à cette transparence en facilitant la coordination, la gestion et le contrôle des flux d'aide au relèvement et de leurs résultats et en garantissant qu'ils correspondent aux priorités nationales. Cette base[4] a été testée dans les pays touchés par le tsunami; la formation voulue sera dispensée aux personnels de l'Autorité pour la reconstruction et le relèvement après la catastrophe et des autorités provinciales.

Gestion des catastrophes et réduction des risques

41. **Il est indispensable d'aborder les risques de catastrophe de façon globale, afin d'en atténuer les conséquences, et de faire de cet aspect un élément clef des activités de gestion des catastrophes, à toutes les phases**. Le Pakistan n'avait pas de système de gestion des catastrophes avant le séisme, ce qui l'a conduit à réglementer au coup par coup les opérations d'intervention et de relèvement menées à la suite du désastre. De nouvelles structures ont été mises en place avec des pouvoirs et des ressources compris au début, quand ils ne faisaient pas double emploi avec des dispositifs existants, ce qui a donné lieu à des problèmes de coordination et à des retards.

42. Compte tenu de cette situation, l'ONU a examiné à fond les moyens dont le Pakistan dispose pour la planification préalable et la gestion des catastrophes, et conçu un programme de coopération technique avec les autorités à tous les niveaux. Ce programme vise à renforcer les capacités des autorités fédérales, provinciales et de district, ainsi que celles des groupes de la société civile. Il a également pour objet de faire intégrer aux politiques nationales la définition et la mise en place de dispositifs d'intervention et d'atténuation des effets. Pour cela, il est prévu de constituer une Commission nationale de gestion des catastrophes, présidée par le Premier Ministre et composée d'autres ministres du gouvernement central.

43. La Commission et son organe exécutif, l'Autorité nationale pour la gestion des catastrophes, seront chargés de coordonner au sens large les tâches de gestion des catastrophes et d'intégrer ce type de gestion dans les politiques sectorielles de développement. La mise en place de structures institutionnelles semblables à l'échelon des provinces et des districts fournira les maillons indispensables à l'établissement d'un plan de préparation en prévision des catastrophes pour les districts, les provinces et à terme le pays tout entier. À ce processus seront également associés des organisations non gouvernementales, d'autres parties prenantes, des médias et des organismes des Nations Unies, de même que les travaux entamés à différents niveaux par diverses entités bénévoles et privées concernant la gestion des catastrophes.

44. Le succès des initiatives de ce type dépend de la large participation de toutes les parties prenantes et de l'intégration des activités de gestion des catastrophes dans tous les domaines pertinents de l'activité gouvernementale.

V. Recommandations du Secrétaire général

Capacité d'intervention

45. **Les organisations humanitaires des Nations Unies ainsi que les organisations internationales compétentes et les groupes de la société civile devraient renforcer les capacités nationales et locales pour soutenir le Gouvernement pakistanais**. L'ONU, les gouvernements et les groupes de la société civile concernés doivent pour cela s'engager à examiner et à évaluer les capacités existantes, notamment les forces et moyens en attente et les programmes de formation dans les pays, et à appuyer l'établissement à tous les niveaux d'institutions civiles spécialisées dans la gestion des catastrophes. Il faut aussi mettre en place à l'échelon du pays des plans d'intervention et des cadres réglementaires comportant des procédures claires pour l'évaluation des besoins en fonction d'un ensemble d'indicateurs de référence des nécessités minimales, définis au plan local en collaboration avec les responsables et les organisations non gouvernementales, pour garantir que les secours parviennent bien à toutes les populations touchées. Enfin, les États Membres dotés de capacités de pointe en matière d'intervention, d'alerte rapide et de préparation doivent s'engager à partager leurs connaissances, leur savoir-faire, leurs technologies et leurs moyens avec les pays à risque où il n'y a pas de dispositif élaboré pour la gestion des catastrophes, comme le Pakistan.

46. **Quand elles interviennent à la suite d'une catastrophe, les organisations de secours devraient faire en sorte, dans la mesure du possible, de mieux tirer parti des compétences, du savoir-faire et du matériel disponibles localement**. Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les Volontaires des Nations Unies et les groupes de la société civile doivent notamment être mis à contribution afin de recenser à l'avance le personnel suffisamment qualifié pour intervenir en cas de catastrophe. Il faut également, le cas échéant, recenser et enregistrer les possibilités d'achat de fournitures et de matériel sur place.

Coordination entre civils et militaires

47. **Le Gouvernement pakistanais, les gouvernements des pays à risque, les principaux fournisseurs de moyens militaires et les organisations humanitaires des Nations Unies devraient s'engager à faire mieux comprendre et appliquer les principes et les procédures visant l'emploi de moyens militaires à la suite d'une catastrophe**. Il convient notamment d'accroître les forces et moyens en attente, avec l'aide des principaux fournisseurs de moyens militaires, et de veiller à l'utilisation et à l'application effectives des Directives d'Oslo en tant que cadre de coordination entre civils et militaires dans ce domaine lors de chaque intervention à la suite d'une catastrophe.

Préparation en prévision des catastrophes

48. Les organisations de secours compétentes en matière de préparation aux catastrophes devraient aider le Gouvernement pakistanais à mieux planifier les

interventions en tenant compte des acteurs de tous les niveaux et de tous les types de bénéficiaires. Les mesures de préparation devraient consister à mettre en place des initiatives d'alerte rapide pour les populations, élaborer des plans d'intervention et de relèvement, définir des volumes et des objectifs chiffrés d'assistance communs, établir des procédures d'intervention normalisées et réunir et diffuser des données de référence sur les populations vulnérables. La préparation devrait englober des initiatives nationales, sous-nationales et locales, et permettre de protéger suffisamment les populations vivant dans les zones à risque par les mécanismes mis en place.

Relèvement à la suite d'une catastrophe

49. **Les organisations qui apportent une aide au relèvement devraient prendre des mesures concrètes pour faire participer le plus grand nombre de bénéficiaires à la planification et à la mise en œuvre des programmes de relèvement**. Des mécanismes pratiques devraient être mis en place pour renforcer l'obligation de responsabilité envers les bénéficiaires, de sorte que l'aide apportée réponde aux besoins des populations touchées.

50. **Les institutions financières internationales sont invitées à collaborer avec les organismes des Nations Unies à la planification, au financement et à la coordination des efforts de relèvement à la suite d'une catastrophe avec un rôle et des responsabilités clairement définis**.

Réduction des risques liés aux catastrophes

51. **Afin d'appuyer le Gouvernement pakistanais, les organismes compétents des Nations Unies devraient renforcer à tous les niveaux, y compris local, les capacités de gestion des risques liés aux catastrophes dont le pays dispose**. Il faudra pour cela renforcer ou mettre en place des dispositifs institutionnels et législatifs qui intègrent la réduction des risques dans la planification et la mise en œuvre de toutes les initiatives de gestion des catastrophes prises dans le pays. Il peut également être nécessaire de revoir et de simplifier les lois, règlements, principes directeurs et autres textes visant l'assistance d'urgence et la réduction des risques élaborés par les institutions, organisations et organes intergouvernementaux compétents au sein du système des Nations Unies et en dehors de celui-ci. On veillera au besoin à élaborer des instruments juridiques et des cadres réglementaires à l'échelon international permettant de faire face plus efficacement aux nouveaux risques de catastrophe à l'échelle de la planète.

Gestion de l'information

52. Les organismes des Nations Unies devraient établir des normes de qualité et des pratiques uniformes de collecte, de diffusion et d'analyse des informations, et de suivi des secours, et mettre en place un système cohérent de contrôle et d'évaluation permettant d'enregistrer les progrès accomplis et les enseignements tirés des activités de relèvement en cours. Le séisme qui a eu lieu en Asie du Sud est l'occasion de s'entendre sur l'élaboration de normes et de méthodes communes facilitant l'analyse, la coordination et la prise de décisions stratégiques. En outre, il devrait être possible de renforcer les systèmes informatiques employés sur le terrain en concevant des outils communs, l'un pour le suivi de la réception et de la distribution des secours alimentaires et non alimentaires, l'autre pour le contrôle et

l'évaluation des activités, l'idée étant de vérifier que les programmes de secours et de relèvement sont mis en œuvre de façon efficace, opportune, participative, équitable et durable.

Mobilisation des ressources

53. **Les organismes compétents des Nations Unies et les États Membres devraient envisager un dispositif particulier pour la mobilisation des ressources nécessaires au relèvement**. Bien que les mécanismes existants dans ce domaine soient actuellement employés à cette fin avec souplesse, on a pu constater quelques retards dans la mise à disposition des fonds destinés aux premières activités de relèvement. Dans d'autres situations, après une catastrophe, on constate normalement un essoufflement du financement, et les organismes des Nations Unies ont donc élaboré, en collaboration étroite avec les gouvernements, des stratégies transitoires de relèvement associées à des matrices de résultats transitoires chiffrés. Ces stratégies chiffrées, indiquant de façon sommaire la façon dont l'ONU peut appuyer les efforts de relèvement et de reconstruction menés par les gouvernements concernés, ont été utiles.

Notes

[1] Publication du Département des affaires humanitaires (DHA/94/95).

[2] Le Partenariat humanitaire international est un réseau informel d'associations qui fournit, sur demande, des ressources aux missions d'intervention d'urgence des Nations Unies, notamment les équipes chargées de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe. Le Département du développement international du Royaume-Uni, l'Agence danoise de gestion des secours et l'Agence suédoise des services de secours ont créé le Partenariat humanitaire international en 1995. Le Département norvégien pour la protection civile et la planification en cas d'urgence et la Force finlandaise de sauvetage du Ministère de l'intérieur s'y sont joints en 1998. Le Ministère néerlandais des affaires étrangères est un membre non opérationnel du Partenariat et d'autres s'y intéressent vivement, notamment la Belgique et l'Estonie. Un exemple analogue de coopération multinationale est en train de se créer dans la région Asie-Pacifique, avec la constitution d'un partenariat humanitaire Asie-Pacifique qui comprend l'Australie, la Chine, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la République de Corée et Singapour.

[3] UNOSAT est une initiative des Nations Unies qui a pour objet de permettre aux opérations humanitaires d'avoir accès aux images satellite et aux services des systèmes d'information géographique. L'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) est chargé du fonctionnement d'UNOSAT, dont l'administration est assurée par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). Le consortium d'UNOSAT, quant à lui, est constitué de partenaires privés et publics.

[4] Disponible à l'adresse suivante : <http://www.dadpak.org/>.