



Assemblée générale

Distr. générale
13 août 2008
Français
Original : anglais

Soixante-troisième session

Point 68 a) de l'ordre du jour provisoire*

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

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

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport a été établi en application de la résolution 62/92 dans laquelle l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de continuer à améliorer les interventions de la communauté internationale en cas de catastrophe naturelle et à lui en rendre compte à sa soixante-troisième session. Le rapport fournit un aperçu des catastrophes liées à des risques naturels qui se sont produites et des interventions humanitaires auxquelles elles ont donné lieu. Il souligne également les tendances nouvelles, leurs incidences sur l'action humanitaire et les principaux problèmes à résoudre.

* A/63/150.



I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 62/92 de l'Assemblée générale. Il fournit un aperçu des catastrophes liées à des risques naturels qui se sont produites et des interventions humanitaires auxquelles elles ont donné lieu; il souligne également les tendances nouvelles, leurs incidences sur l'action humanitaire et les principaux problèmes à résoudre. Il se termine par une série de recommandations.

A. Tendances et problèmes nouveaux¹

2. Les 414 catastrophes liées à des risques naturels enregistrées en 2007 ont coûté la vie à plus de 16 800 personnes et en ont touché 211 millions. Selon le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes, ce chiffre n'a été dépassé antérieurement qu'à deux reprises et est légèrement supérieur à la moyenne de 394 observée entre 2000 et 2006. Le nombre de victimes (personnes tuées et touchées), vient au deuxième rang pour la décennie actuelle et est presque deux fois plus élevé qu'en 2006.

3. Ces chiffres sont conformes à la tendance à plus long terme d'une augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes naturelles enregistrées. Au cours des deux dernières décennies, leur nombre a doublé, passant en moyenne de 200 à plus de 400 par année. Cette augmentation est peut-être en partie due à une amélioration de l'information, mais d'autres facteurs, notamment les changements concernant la nature des risques et la vulnérabilité humaine, contribuent également à cette tendance.

4. L'augmentation du nombre de catastrophes enregistrées est particulièrement prononcée en ce qui concerne celles qui sont liées au climat. Un peu plus de 210 inondations ont été signalées en 2007, ce qui en fait le type de catastrophe le plus fréquent. Leurs effets, unis à ceux des tempêtes, sont à l'origine de plus de 86 % de la mortalité totale due aux catastrophes et de 98 % du nombre total de personnes touchées.

5. Les cyclones tropicaux ont été particulièrement nombreux en 2007 : les 64 qui ont été enregistrés correspondent à une augmentation de 28 % par rapport à la moyenne de 2000-2006. Par contre, le nombre de catastrophes géophysiques comme les tremblements de terre ou les éruptions volcaniques a été inférieur à la moyenne, puisque 26 seulement ont été signalées en 2007 (6 % du nombre total de catastrophes).

6. L'Asie est restée la région la plus durement frappée par les catastrophes naturelles. En effet, 37 % de celles qui ont été signalées en 2007 frappé ce continent; elles ont représenté 90 % de l'ensemble des victimes et 46 % de la totalité des dommages économiques enregistrés. Les inondations particulièrement fortes dues à la mousson ont ainsi touché environ 170 millions de personnes dans l'ensemble de

¹ Les données citées dans la section A proviennent de la base de données internationale sur les catastrophes (<http://www.om-dat.net>) du Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes de l'Université catholique de Louvain (Bruxelles) et du site ReliefWeb (<http://www.reliefweb.int>) du Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU; pour des raisons d'ordre méthodologique, elles se rapportent à l'année 2007. Les données citées dans le reste du rapport se rapportent à la période comprise entre le 1^{er} juin 2007 et le 31 mai 2008.

l'Asie à la mi-2007. Au Bangladesh, 4 200 personnes sont mortes en novembre 2007 à cause du cyclone Sidr. Ces tendances se sont poursuivies en 2008 : en mai, plus de 140 000 personnes ont été tuées ou portées disparues au Myanmar du fait du violent cyclone Nargis, et, quelques jours plus tard, la province chinoise du Sichuan a été secouée par un puissant séisme qui a coûté la vie à 69 000 personnes.

7. Les dommages économiques dus à des catastrophes ont coûté plus de 74,9 milliards de dollars en 2007, dont 80 % étaient la conséquence de catastrophes liées au climat. Les montants monétaires ne donnent toutefois qu'une idée inexacte de la situation. En 2007, les 65 catastrophes naturelles qui ont frappé l'Europe ont causé 27 % des dommages économiques correspondants enregistrés dans le monde, mais seulement 1 % du nombre total de victimes. Inversement, dans les régions plus pauvres, les pertes économiques sont plus faibles en valeur absolue, mais les catastrophes ont des effets beaucoup plus dévastateurs sur la vie et les moyens de subsistance des populations. De plus, au niveau local, les femmes, les enfants et les groupes déjà marginalisés sont souvent beaucoup plus durement touchés que les autres.

8. Le coût humain des catastrophes est en grande partie dû à un nombre limité de celles-ci et concerne principalement quelques pays particulièrement exposés. Les 10 catastrophes les plus importantes ont entraîné 55 % de tous les décès signalés et 85 % du nombre total de personnes touchées. Cela donne à penser que la vaste majorité des catastrophes de taille petite ou moyenne peuvent être couvertes au niveau local par les autorités nationales, mais il reste nécessaire de renforcer les systèmes régionaux et internationaux de préparation et d'intervention pour les grandes catastrophes auxquelles les autorités locales n'auraient pas les moyens de faire face.

9. Les changements climatiques planétaires accroissent également les risques de catastrophes. Le quatrième Rapport d'évaluation publié récemment par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat fait clairement ressortir que l'influence humaine sur le réchauffement climatique ne fait plus aucun doute. Le Rapport signale que cela se traduira très vraisemblablement par une augmentation de la fréquence et de l'intensité des phénomènes météorologiques extrêmes tels que les sécheresses, les cyclones et les inondations. La production agricole sera aussi fortement perturbée, ce qui augmentera le nombre de personnes exposées à la faim dans les zones vulnérables. La fréquence et l'intensité accrue des inondations augmenteront également les risques de maladies d'origine hydrique. Certaines parties de l'Afrique sont déjà menacées davantage par des épidémies de malaria à cause de l'augmentation des températures. Les effets combinés de tous ces changements pourraient intensifier la lutte pour des ressources raréfiées et entraîner une augmentation du nombre de personnes déplacées ou de migrants ainsi que celui des conflits armés.

10. L'augmentation du prix des denrées alimentaires qui s'est produite récemment a également de lourdes répercussions sur le système humanitaire. Au niveau mondial, cette augmentation atteint 50 % depuis juillet 2007, ce qui fait peser la menace de la faim et de la pauvreté sur 100 millions de personnes. Les dons d'aide alimentaire en nature destinés aux opérations humanitaires diminuent également, et l'achat de nourriture représente une proportion croissante du coût total des activités humanitaires. L'examen semestriel du processus d'appel global réalisé cette année a ainsi révélé une augmentation de 900 millions de dollars dont 700 millions correspondaient à l'aide alimentaire.

11. Les systèmes de préparation aux catastrophes et d'alerte rapide mis en place dans de nombreux pays exposés aux tempêtes et aux inondations, comme le Bangladesh, ont déjà prouvé leur utilité pour sauver des vies. En fait, malgré l'augmentation globale du nombre de catastrophes, celui des décès ou des personnes touchées est resté relativement stable depuis 20 ans, ce qui est certainement dû en partie à l'amélioration de ces systèmes. Vu les nouveaux problèmes liés aux changements climatiques et à l'accroissement de l'insécurité alimentaire dans le monde, il est d'autant plus nécessaire de redoubler les efforts de préparation aux catastrophes et de réduction des risques afin de réduire les conséquences humanitaires de ces catastrophes.

II. Bilan de l'année (1^{er} juin 2007-31 mai 2008)

A. Catastrophes climatiques

1. Afrique

12. Durant tout l'été 2007, les températures extrêmement élevées et les faibles précipitations ont causé l'une des pires sécheresses qu'ait connues l'Afrique australe depuis 30 ans et qui a particulièrement touché le Lesotho et le Swaziland. Une aide humanitaire a dû être fournie à plus de 400 000 personnes. Des appels éclairs portant respectivement sur 18 et 22 millions de dollars ont été lancés en juillet 2008 pour fournir aux deux pays une aide alimentaire, des intrants agricoles, le rétablissement des moyens de subsistance et d'autres services de base. À la fin de la période couverte par le présent rapport, les contributions reçues atteignaient plus de 70 % des sommes demandées.

13. Au cours des derniers mois de 2007, le volume exceptionnellement élevé des précipitations a également causé certaines des inondations les plus violentes et les plus généralisées de l'histoire de l'Afrique.

14. En Afrique occidentale, les inondations ont touché plus de 800 000 personnes dans 15 pays, détruisant des maisons et emportant des milliers d'hectares de récolte. Ces inondations ont eu lieu en pleine « période de soudure », au moment où l'insécurité alimentaire menace régulièrement les familles, principalement dans le Sahel, et les importantes pertes de bétail ont encore fragilisé leurs moyens de subsistance. Les pays les plus durement frappés ont été le Burkina Faso, le Ghana, le Mali et le Togo. Pour fournir une aide humanitaire immédiate, l'ONU et ses partenaires ont lancé des appels éclairs en octobre 2007 portant sur 5,9 millions de dollars pour le Burkina Faso et 12 millions pour le Ghana. Les sommes recueillies jusqu'à présent correspondent respectivement à 21 et 59 % des montants demandés.

15. En Afrique de l'Est, l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, la Somalie et le Soudan ont subi, en août et septembre 2007, de fortes inondations, et plusieurs centaines de milliers de personnes ont été touchées ou contraintes de se déplacer. Ces inondations ont également contribué à des épidémies de maladies comme le paludisme ou des formes aiguës de diarrhée aqueuse. Au Soudan, plus de 500 000 personnes ont été touchées lorsque le Nil et plusieurs cours d'eau saisonniers ont débordé de leur lit, endommageant ou emportant fermes et bétail aussi bien que routes, latrines, hôpitaux et écoles; des zones entières se sont alors retrouvées complètement démunies et la production alimentaire a fortement chuté. À la fin de

la période couverte par le présent rapport, un appel éclair avait permis de recueillir 18 millions de dollars, c'est-à-dire environ la moitié du montant nécessaire pour fournir les secours requis. En Ouganda, les inondations, qui ont touché 300 000 personnes et endommagé 3 400 hectares de récoltes, ont causé une insécurité alimentaire généralisée. Les intervenants humanitaires ont aidé le Gouvernement à fournir une aide alimentaire d'urgence.

16. Au début de 2008, alors qu'elle venait à peine de se relever des inondations qui l'avaient frappée un an auparavant, l'Afrique australe a été confrontée une fois de plus à des précipitations torrentielles survenues particulièrement tôt dans l'année ainsi qu'à trois cyclones consécutifs. Plus d'un million de personnes ont dû se loger dans des conditions précaires. Les pays les plus durement touchés ont été Madagascar, le Malawi et le Mozambique, mais aussi le Lesotho, le Swaziland, la Zambie et le Zimbabwe. En février 2008, l'ONU et ses partenaires ont mis en place un plan de préparation et d'intervention pour soutenir l'exécution de plans d'urgence nationaux en cas d'inondations frappant l'Afrique australe. Un appel éclair supplémentaire concernant Madagascar a été lancé en février 2008; 46 % des 46 millions de dollars sollicités avaient été réunis à la fin de la période couverte par le présent rapport, alors que l'appel régional avait recueilli 17 millions de dollars, soit 20 % des 89 millions demandés.

2. Asie

17. Durant l'été 2007, l'Asie du Sud a subi les pires inondations depuis plus de 10 ans. Au moment même où la mousson devait prendre fin, des pluies violentes se sont abattues en septembre sur le Bangladesh, l'Inde, le Népal et le Pakistan et ont ensuite causé des inondations. Plus de 100 000 personnes se sont retrouvées sans logis au Bangladesh, et plusieurs millions en Inde. Dans l'ensemble, ces inondations ont causé la mort de plus de 4 000 personnes et perturbé la vie de plus de 66 millions. L'appel éclair sollicitant 42 millions de dollars pour fournir des secours au Pakistan a recueilli jusqu'à présent environ 50 % de cette somme.

18. En août 2007, des pluies torrentielles ont causé de graves inondations en République populaire démocratique de Corée, touchant plus d'un million de personnes et faisant plus de 450 morts. Plus de 240 000 logis ont été endommagés ou détruits et les infrastructures clefs de transport et de communication ainsi que les services médicaux ou l'approvisionnement en énergie ont subi d'importants dégâts. Les récoltes ont aussi été fortement endommagées, ce qui a renforcé les inquiétudes concernant la sécurité alimentaire. L'appel éclair lancé à ce sujet ayant été souscrit à 90 %, 13 millions de dollars ont pu être utilisés pour soutenir l'aide humanitaire.

19. Au début du mois d'août 2007, de fortes précipitations ont causé de graves inondations dans le centre du Viet Nam. Les zones touchées étaient encore en phase de relèvement lorsque le typhon Lekima s'est abattu sur elles le 3 octobre. Les autorités sont parvenues à évacuer 400 000 personnes, si bien que 88 personnes seulement ont perdu la vie. Dans l'ensemble, 2 millions de personnes ont été touchées par le typhon et les inondations qu'il a causées.

20. En novembre, un violent cyclone, Sidr, a causé de gros dégâts au Bangladesh, en particulier dans le sud-ouest du pays. Grâce aux investissements réalisés en matière de préparation aux catastrophes et de réduction des risques, le Gouvernement a pu évacuer rapidement plus de 3 millions de personnes. Secours et aide humanitaire ont été fournis au niveau national dès le début, et les intervenants internationaux ont

fourni une assistance supplémentaire lorsqu'elle s'est avérée nécessaire. Dans l'ensemble, 4 200 personnes sont mortes, 55 000 ont été blessées et plus de 8,9 millions ont été touchées. Les dégâts matériels ont été très importants, et plus de 4 000 écoles et 560 000 foyers ont été complètement détruits. Aucun véritable appel n'a été lancé au niveau international, mais de nombreux intervenants ont fourni une aide humanitaire.

21. Le froid inusité et les fortes chutes de neige qui ont frappé le Tadjikistan en décembre 2007 ainsi que deux mauvaises récoltes consécutives et une augmentation brutale des prix des denrées alimentaires et des combustibles ont laissé aux populations rurales peu de possibilités de faire face à la situation. Un appel éclair a été lancé en février 2008; il s'agissait de réunir 26 millions de dollars pour répondre aux besoins de 2 millions de personnes et entreprendre des mesures de prévention contre les effets des inondations prévues pour la période de fonte des neiges. Jusqu'à présent, un peu plus de la moitié du montant demandé a pu être recueillie.

22. L'hiver le plus rude depuis près de 30 ans a entraîné des pertes de vies humaines et causé diverses difficultés, notamment pour l'accès aux régions touchées, dans les hautes terres de l'ouest et du centre de l'Afghanistan au début de 2008. Près de 900 personnes sont mortes et la production agricole a subi un fort préjudice. Les occupants des camps de personnes déplacées situés près de Herat ont été particulièrement touchés. Les organisations humanitaires nationales et internationales ont aidé les autorités afghanes à fournir des denrées alimentaires, le matériel requis pour construire des logements ainsi que d'autres formes d'assistance de base. La plus grande partie du centre de l'Afghanistan a ensuite connu une période de précipitations inférieures à la moyenne, ce qui a réduit encore davantage la production alimentaire nationale alors même que les prix connaissaient une ascension rapide dans le monde entier. Face à cette situation, un appel conjoint portant sur un montant de 81 millions de dollars a été lancé en janvier 2008 en vue de remédier aux conséquences humanitaires de cette augmentation des prix et pour mettre hors de danger les 425 000 foyers les plus exposés au risque d'insécurité alimentaire. Un autre appel conjoint portant sur une somme légèrement supérieure à 400 millions de dollars a été lancé fin juin 2008.

23. Le cyclone Nargis a frappé le Myanmar le 2 mai 2008 et balayé la région du delta de l'Ayeyarwady et la région de Yangon. Quelque 2,4 millions de personnes ont été durement éprouvées par cette catastrophe, et les autorités ont évalué le nombre de personnes décédées ou disparues à près de 40 000. Les dégâts ont été particulièrement importants dans la région du delta, où les effets des vents extrêmement violents ont été amplifiés par une énorme onde de tempête qui a détruit un grand nombre de logements, de cultures, de rizières, de pêcheries et de zones d'élevage et également grandement endommagé les infrastructures, notamment les routes et les lignes de télécommunication. Une équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe a été envoyée aussitôt sur les lieux et un appel éclair de 201 millions de dollars a été lancé pour aider le Gouvernement à secourir la population. Un nouvel appel révisé avait recueilli 40 % des 482 millions de dollars demandés à la fin de la période couverte par le présent rapport. Vu les limitations imposées par le Gouvernement à l'accès du personnel humanitaire et du matériel de secours, l'aide internationale est restée insuffisante et trop tardive pendant les premières semaines. Après des visites de la part du Secrétaire général et du Coordonnateur des secours d'urgence et la tenue d'une conférence internationale portant sur les annonces de contributions à Yangon, les

conditions d'accès sont devenues nettement meilleures et des mesures appropriées d'évaluation et de secours ont pu être prises.

3. Amérique latine et Caraïbes

24. D'après les archives officielles, jamais encore deux ouragans atlantiques n'avaient touché terre à leur niveau maximal de force durant la même saison. L'ouragan Dean a pénétré la zone orientale des Caraïbes à la mi-août; il a tué au moins 26 personnes et causé d'importants dégâts matériels et la destruction de nombreuses récoltes au Belize, en Haïti, en Jamaïque et au Mexique. L'ouragan Felix s'est abattu sur le Nicaragua au début de septembre; il a touché 162 000 personnes et détruit 8 000 maisons ainsi qu'une grande quantité de lignes de communication et de lignes électriques. Les opérations de secours ont été entravées par la destruction d'un grand nombre de ponts et de routes. Un appel éclair a aussitôt été lancé pour appuyer les activités de secours; à la fin de la période examinée, 43 % des 41 millions de dollars de demandes avaient été recueillis.

25. En octobre et décembre 2007, la République dominicaine a été frappée par deux violentes tempêtes tropicales : les très fortes pluies et les inondations qui en ont résulté ont gravement endommagé l'infrastructure économique et sociale. Plus de 160 personnes ont perdu la vie et plus de 130 000 ont été durement éprouvées par ces tempêtes.

26. En octobre 2007, des pluies abondantes ont causé les pires inondations qu'ait connues le Mexique depuis plus de 50 ans. Touchant plus d'un million d'habitants des États de Tabasco et Chiapas, elles ont détruit des récoltes, tué du bétail et perturbé le fonctionnement de la plupart des entreprises. De plus, les glissements de terrain causés par les précipitations ont endommagé le réseau routier et entravé les secours. Au moins 11 hôpitaux et plus de 100 centres de soins médicaux ont été partiellement ou entièrement inondés. Les organisations du système des Nations Unies ainsi que d'autres intervenants humanitaires internationaux ont appuyé les efforts entrepris par le Gouvernement du Mexique pour secourir la population et remettre les infrastructures en état.

27. Les pluies persistantes et inhabituellement fortes qui sont tombées sur certaines parties du nord et du centre de l'Amérique du Sud durant les premiers mois de 2008 ont causé des inondations qui ont touché plus de 339 000 personnes et fait 50 morts. Parmi les plus vulnérables, on peut citer les personnes déplacées installées dans des camps urbains. On estime à 70 000 hectares la superficie des cultures vivrières et commerciales qui ont été détruites. L'appel éclair lancé en février pour soutenir les secours humanitaires en Bolivie a reçu jusqu'à présent 73 % des 18 millions recherchés.

B. Phénomènes géologiques

28. Un tremblement de terre atteignant 7,9 sur l'échelle de Richter a frappé la côte du Pérou le 15 août 2007; il a détruit de nombreux édifices, y compris des hôpitaux et des écoles, dans la ville de Pisco, et lourdement éprouvé de nombreuses autres zones, y compris la capitale, Lima. Plus de 500 personnes sont décédées suite à ses effets directs. Un appel éclair a été lancé pour venir en aide à plus de 200 000 personnes dont la survie était menacée. À la fin de la période couverte par le présent rapport, près de 60 % des 37 millions de dollars demandés avaient été recueillis.

29. Le 12 mai 2008, un violent tremblement de terre atteignant 8,0 sur l'échelle de Richter a frappé le district de Wenchuan dans la province chinoise du Sichuan. Il a été suivi de plusieurs répliques importantes, dépassant souvent le niveau de 5,0 sur l'échelle de Richter. Près de 69 000 personnes ont perdu la vie et quelque 374 000 ont été blessées. À la fin de la période examinée ici, il y avait encore environ 18 000 disparus. Près de 5,5 millions de domiciles ont été détruits et 5,9 millions de maisons ont aussi été fortement endommagées. Au Sichuan, comme lors d'autres tremblements de terre importants, la plupart des décès ont été dus à l'écroulement de bâtiments. Une vaste opération nationale de sauvetage et de secours a été mise en route, grâce à laquelle 15 millions de personnes ont pu être évacuées de la zone touchée. On estime que cette catastrophe a eu des répercussions directes sur un total de 45 millions de personnes. Le Gouvernement de la Chine a accueilli avec plaisir l'aide fournie par la communauté internationale, qui s'est jusqu'à présent engagée à verser des contributions en nature ou en espèces d'une valeur totale supérieure à 250 millions de dollars.

C. Épidémies

30. Les difficultés d'accès aux services de santé sont un sujet de préoccupation immédiate dans de nombreux pays sujets aux catastrophes naturelles, vu que l'infrastructure sanitaire est souvent fragilisée et que les voies de transport sont endommagées après les catastrophes. Les services d'eau et d'assainissement sont généralement interrompus, exposant les populations à des risques de maladies d'origine hydrique et d'intoxication alimentaire, comme le choléra, le surpeuplement et le déplacement multiplient également les risques de transmission de la rougeole, de la méningite et des infections respiratoires aiguës et les inondations, ceux à moyen terme, du paludisme, de la fièvre dengue et d'autres maladies. Les aspects internationaux liés aux maladies contagieuses sont présentement régis par le Règlement sanitaire international (2005), accord ayant force obligatoire conclu entre 194 États et entré en vigueur en juin 2007. Au cours de la période considérée, l'ONU a constaté que 162 maladies infectieuses s'étaient déclarées dans 75 pays, dont 37 % des cas ont été enregistrés en Afrique. Il s'agissait notamment de vastes épidémies de choléra, de diarrhée, de rougeole et de fièvre hémorragique.

31. Les catastrophes se conjuguent à la pandémie du VIH/sida pour altérer la santé et les moyens d'existence de populations touchées par le sida, tout en multipliant les cas de violence sexuelle, de malnutrition et de déplacement de population qui sont de nature à accentuer ce fléau. Certaines des catastrophes majeures signalées au cours de la période considérée telles que les sécheresses au Lesotho et au Swaziland et les inondations en Afrique australe sont survenues dans des pays où le taux de prévalence du sida atteint parfois 30 % et où elles sont venues rendre des populations atteintes de sida plus vulnérables encore qu'elles ne l'étaient déjà en réduisant leur accès à l'alimentation, à des moyens d'existence, au logement et à des services médicaux.

32. Le système des Nations Unies continue également de se préparer à faire face à une éventuelle pandémie de grippe. Le virus de la grippe aviaire H5N1 est à l'état endémique parmi la volaille d'au moins cinq pays. Des cas humains d'infection par le virus H5N1 et de décès des suites de la grippe aviaire ont été signalés dans 15 pays depuis 2003 et ont provoqué la mort de plus d'une centaine de personnes,

rien qu'en Indonésie. Les experts s'accordent à penser que la menace pour la sécurité humaine d'une pandémie de grippe à taux de mortalité élevé est tout aussi réelle aujourd'hui qu'il y a deux ans. En décembre 2007, les donateurs se sont engagés à contribuer un montant de 406 millions de dollars dans le cadre des efforts de lutte contre la grippe aviaire et en prévision d'une pandémie. L'ONU et ses partenaires ont continué d'aider les pays à élaborer des plans d'action et les gouvernements à se préparer à faire face à des besoins humanitaires qui découleraient d'une éventuelle pandémie.

II. Principaux obstacles

33. Les deux dernières décennies ont vu le nombre de catastrophes recensées augmenter sensiblement, tout comme la capacité de certains pays de s'y adapter. C'est ainsi que les quelque 4 200 décès causés par le passage du cyclone Sidr en novembre 2007, quoique constituant un bilan tragique, sont nettement inférieurs au plus de 300 000 victimes d'un cyclone de même puissance, qui s'est abattu sur la même zone en 1970. Ce bilan moins lourd est directement lié à une utilisation plus judicieuse des systèmes d'alerte rapide, aux dispositions prises par les collectivités et aux efforts déployés par les pouvoirs publics pour évacuer quelque 3 millions de personnes vivant dans les zones de passage du cyclone.

34. Pour sauvegarder des vies et des moyens d'existence en cas de catastrophe une meilleure préparation s'impose. Une action humanitaire qui se veut efficace doit pouvoir mieux prévoir, suivre l'évolution de la situation, alerter et répondre aux besoins des sinistrés. Il s'agit en l'occurrence de prendre à l'avance les dispositions d'ordre institutionnel requises et de mettre en place des systèmes efficaces d'alerte rapide, de gestion de l'information et de planification en cas d'imprévus. Il importe également de stocker du matériel et des fournitures, de renforcer les services d'urgence et les effectifs de réserve et les moyens en attente, d'allouer suffisamment de fonds et de ressources, d'établir des communications, de prévoir des mécanismes de coordination et d'éduquer et de sensibiliser le public. La coopération régionale et internationale peut beaucoup contribuer à renforcer ces systèmes.

35. La planification efficace des secours en prévision des catastrophes est un élément clef de toute politique globale de réduction des risques de catastrophe, comme il ressort du Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, adopté par 168 États à la Conférence mondiale sur la réduction des catastrophes à Kobe, Hyogo (Japon) en 2005. Il s'agit d'un plan visant à réduire sensiblement les pertes causées par des catastrophes d'ici à 2015 et à protéger non seulement des vies, mais également des biens sociaux, économiques et écologiques. Ses objectifs stratégiques consistent notamment à intégrer la réduction des risques de catastrophe dans les politiques et plans de développement durable, à créer et à renforcer des institutions, mécanismes et moyens permettant de résister aux catastrophes et à incorporer systématiquement des stratégies de réduction des risques dans la mise en œuvre des programmes de planification des secours en cas de catastrophe, d'intervention et de relèvement. Si un certain nombre de domaines prioritaires définis dans le Cadre d'action relèvent pour l'essentiel du développement, deux des cinq soulignent la nécessité de renforcer les systèmes d'alerte rapide et la planification en vue d'une intervention efficace, éléments qui se situent tous au cœur de l'action humanitaire.

A. Renforcement de la planification des secours en cas de catastrophe en vue d'une intervention efficace

36. Au cours de la période considérée, d'importantes mesures ont été prises au niveau mondial pour renforcer les mécanismes d'alerte rapide et améliorer la planification des secours en cas de catastrophe en vue de disposer des capacités d'intervention nécessaires. Le début de la période considérée a coïncidé avec la première réunion du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe organisée par le secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles à laquelle assistaient des représentants de 124 États Membres et plus de 1 200 représentants de gouvernements, d'organisations des Nations Unies, d'institutions financières et universitaires, d'organisations non gouvernementales et de la société civile, réunis pour évaluer et assurer la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo. Elle a également été une excellente occasion pour les parties prenantes de tous bords et pour les responsables des domaines prioritaires du Cadre de resserrer leurs liens et de tirer parti des pratiques optimales établies. Outre une vaste gamme d'activités de mise en œuvre, les préparatifs de la deuxième session du Dispositif mondial, prévue en juin 2009, sont déjà bien avancés.

37. L'entreprise de réforme des organismes humanitaires en cours a favorisé une plus grande cohérence des activités des agents internationaux de l'aide humanitaire ainsi qu'une plus grande synergie entre les mécanismes nationaux d'intervention. Les investissements faits dans le système mondial de coordination intersectorielle ont permis de renforcer la collaboration dans le domaine de la planification des secours en cas de catastrophe dans bon nombre de pays et de fournir un soutien plus prompt et plus efficace à l'échelle mondiale au début de plusieurs catastrophes au cours de la période considérée. Le principe de la responsabilité sectorielle a été utilisé pour faire face à de nombreuses catastrophes, notamment au Bangladesh, en Bolivie, au Mozambique, au Myanmar, au Pakistan, au Tadjikistan et dans certaines régions de l'Afrique de l'Ouest.

38. À l'issue d'un processus d'examen approfondi, le Comité permanent interorganisations a approuvé en novembre 2007 les Directives révisées relatives à la planification de mesures d'urgence pour l'assistance humanitaire qui recommandent comment planifier des mesures d'urgence au niveau interinstitutionnel, élaborer des plans intégrés et évaluer l'état de préparation. Elles indiquent également comment les organismes internationaux d'aide humanitaire peuvent s'y prendre pour appuyer et relayer l'action gouvernementale. Ces Directives ont été largement diffusées auprès des organismes d'aide humanitaire et la planification interorganisations de mesures d'urgence a figuré en bonne place dans le programme de formation et d'orientation de l'ONU. Un outil de planification interorganisations de mesures d'urgence en ligne a été mis au point et diffusé en juillet 2008. Des exercices de simulation sont également de plus en plus utilisés pour tester des hypothèses de planification et des systèmes d'intervention. C'est ainsi que ces exercices ont permis au début de 2008 aux équipes d'aide humanitaire basées en Guinée-Bissau et en Mauritanie d'établir leurs plans de secours.

39. À la demande du Comité permanent interorganisations, les organismes d'aide humanitaire ont également élaboré un programme constitué d'un guide et d'indicateurs pour faciliter l'exécution de la priorité numéro cinq (préparation en prévision d'une catastrophe en vue d'une intervention efficace) du Cadre d'action de

Hyogo. Le Guide aide les États Membres, la société civile, les organisations régionales et les acteurs internationaux à mieux faire face aux situations d'urgence. Des organismes des Nations Unies ont déjà présenté l'outil à leurs partenaires au Népal et en Ouganda comme moyen d'améliorer l'analyse, la concertation et la planification. Il est également prévu de l'utiliser dans d'autres régions en 2008. La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge lance actuellement aussi une initiative interorganisations visant à établir un guide d'appoint à l'action humanitaire, qui tient compte des risques de catastrophe, dans le cadre de l'action que le Comité permanent interorganisations mène à cet égard.

40. La deuxième réunion du Dispositif mondial d'aide humanitaire avait pour principal objectif de renforcer les partenariats entre les organisations d'aide humanitaire pour mieux coordonner leurs activités. L'ONU, diverses organisations non gouvernementales internationales et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont assisté à la réunion. Les participants ont convenu de faire du Dispositif mondial d'aide humanitaire un cadre de débats et d'analyses stratégiques axé sur des questions clefs comme la participation accrue des organisations non gouvernementales nationales aux débats de stratégie et d'orientation et le soutien à apporter aux organisations non gouvernementales locales, aux gouvernements et à la société civile pour qu'ils puissent mieux se préparer et par conséquent, mieux réagir face aux crises humanitaires. Ils en ont entériné les principes fondamentaux en matière de partenariat (égalité, transparence, stratégie axée sur les résultats, responsabilité et complémentarité) qui sous-tendront ses activités en cours et celles de ses membres.

1. Renforcement du cadre juridique international pour la réduction des risques de catastrophe et protection des personnes victimes de catastrophes naturelles

41. Des cadres juridiques et institutionnels adaptés sont l'un des facteurs qui contribuent le mieux à la mise en place de systèmes de planification de secours viables. Les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe ont été adoptées à l'unanimité en novembre 2007 à l'occasion de la treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Elles sont l'aboutissement de deux années de consultations élargies menées par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, auxquelles ont participé des représentants de plus de 140 États et sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que de divers organismes des Nations Unies, d'organisations intergouvernementales et d'organisations non gouvernementales. Elles recensent les normes internationales en vigueur et visent à aider les gouvernements à se doter des mécanismes juridiques et institutionnels nécessaires à l'acheminement de l'aide internationale en cas de catastrophe.

42. La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en collaboration avec le système des Nations Unies et d'autres partenaires a commencé à les intégrer dans des projets d'élaboration de textes de loi, de gestion des catastrophes et de réduction des risques. C'est ainsi qu'à la suite de l'adoption d'une loi sur la gestion des catastrophes en Indonésie en mars 2007, des agents d'aide humanitaire ont constitué une équipe spéciale chargée d'aider le Gouvernement à rédiger les lois d'accompagnement régissant le rôle des institutions

internationales et des organisations non gouvernementales internationales en matière de gestion des catastrophes. Une large place a également été accordée à l'application des Lignes directrices dans les recommandations de la mission de planification des secours qu'une équipe des Nations Unies chargée de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe a effectuée au Bouthan en 2008 et la fourniture d'une assistance technique accrue à d'autres gouvernements intéressés est prévue. Il importe que la Fédération continue de coopérer avec le système des Nations Unies pour qu'il les utilise et en tienne compte dans ses activités.

43. Les personnes victimes de catastrophe peuvent être rendues plus vulnérables et voir leurs droits fondamentaux bafoués à cause d'une planification et d'une préparation inadéquates, des politiques qui laissent à désirer ou d'une négligence dans les secours. Les femmes, les enfants et les groupes déjà marginalisés figurent généralement parmi les plus menacés. Le Comité permanent interorganisations a adopté en juin 2006 les Directives opérationnelles concernant les droits de l'homme et les catastrophes naturelles. Ces lignes directrices et le manuel qui les accompagne précisent comment protéger les droits des personnes victimes de catastrophes naturelles et veiller à leur respect dans le cadre des interventions humanitaires. Une première série de séminaires régionaux visant à les diffuser et à les promouvoir a eu lieu en Amérique centrale en mai 2008. D'autres sont prévus pour l'Afrique et l'Asie au titre des activités du Groupe de travail sur la protection par groupes.

44. Par ailleurs, la question de la protection des personnes en cas de catastrophe figure dans le programme de travail de la Commission du droit international qui a nommé un rapporteur spécial pour s'en occuper. Un rapport préliminaire du Rapporteur spécial (A/CN.4/598) et une étude établie par le secrétariat de la Commission (A/CN.4/598 et Add.1 et 2) ont sous-tendu les débats que la Commission a consacrés à la question à sa soixantième session en 2008.

2. Renforcement des capacités nationales, locales et régionales

45. Au cours de la période considérée, le Système des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe et le Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage ont continué à collaborer avec les États Membres pour qu'ils puissent mieux se préparer et réagir en cas de catastrophe. Toujours au cours de la période considérée, 13 missions d'intervention du Système des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe ont été déployées dont 8 dans la région des Amériques et des Caraïbes, 2 en Afrique et 3 en Asie pour évaluer les effets de 6 inondations, 5 tempêtes et 2 tremblements de terre et coordonner les secours. Une mission du Système a également été dépêchée au Bhoutan où, à la demande du Gouvernement, elle a aidé à évaluer le plan national de préparation aux situations d'urgence et à revoir comment améliorer les dispositifs en place.

46. Le Système des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe a également organisé des stages de formation et de recyclage pour l'Afrique et l'Europe, les Amériques et l'Asie et le Pacifique. Des responsables de la gestion des catastrophes formés à l'évaluation et à la coordination en cas de catastrophe, dont 40 % sont originaires de pays en développement, se sont joints à un réseau de spécialistes de la gestion des catastrophes, dont les conseils et l'assistance peuvent être sollicités dans le cadre d'activités de préparation aux catastrophes, de formation et de renforcement des capacités.

47. Le réseau du Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage relie plus de 90 % des équipes internationales de recherche et sauvetage en milieu urbain réparties à travers le monde par le biais de groupes régionaux, de groupes de travail spécialisés, d'opérations internationales d'intervention en cas de tremblement de terre et d'autres activités spécialisées. La méthode de coordination du Groupe consultatif a été appliquée par des équipes de recherche et de sauvetage en milieu urbain à toutes les opérations menées à la suite de tremblements de terre survenus lors de la période considérée. Le Groupe consultatif a également officiellement évalué et classé quatre équipes internationales de recherche et de sauvetage en milieu urbain d'Allemagne, des États-Unis d'Amérique, des Pays-Bas et de Singapour, en sus d'une équipe internationale d'organisations non gouvernementales, toujours au cours de la période considérée.

48. Pour continuer d'aider les pays à mieux de se préparer à faire face aux catastrophes dans les zones à plus haut risque, l'ONU a également lancé à la mi-2007 l'Initiative pour le renforcement des capacités d'intervention en cas de catastrophe, initiative interorganisations visant à favoriser la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo. À ce jour, elle a permis d'organiser un stage dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe à l'intention de l'Agence suédoise des services de secours; de tenir un séminaire sur l'analyse de réseaux en collaboration avec un cercle de formation et d'apprentissage en Asie; d'achever une évaluation des capacités avec l'équipe d'aide humanitaire basée aux Philippines; et d'aider l'Ouganda à se doter d'un plan de préparation en prévision des catastrophes. Dans l'année à venir, diverses activités prévues en cas de catastrophe continueront d'être appuyées au titre de l'Initiative, notamment l'élaboration d'un module de formation permettant d'intégrer la réduction des risques de catastrophe à tous les cadres d'aide humanitaire et de développement.

49. Les organismes d'aide humanitaire ont également redoublé d'efforts pour promouvoir l'échange de bonnes pratiques en matière de préparation en prévision des catastrophes. C'est ainsi qu'au Bangladesh, l'équipe de pays chargée de l'action humanitaire et le Gouvernement ont pu tirer les enseignements du passage du cyclone Sidr. Au Honduras, le Gouvernement a examiné avec l'ONU et d'autres organisations les enseignements tirés de la conduite des opérations de secours lors du passage d'ouragans. En Ouganda, l'équipe de pays chargée de l'action humanitaire a tenu un séminaire pour tirer les enseignements retenus des inondations de 2007 en prévision de la saison des pluies de 2008. Au Pakistan, la Direction nationale chargée de la gestion des catastrophes se dispose à réaliser avec le concours du système des Nations Unies des études de base sur les risques de catastrophe et le relèvement dans des districts sujets à des cataclysmes et à établir des directives générales concernant l'évaluation des moyens d'existence au niveau des districts après une catastrophe.

B. Mise des technologies de l'information au service de l'amélioration de l'action humanitaire

50. L'existence de systèmes d'information et de communication solides et fiables est essentielle à toute intervention en cas de catastrophe, et renforce la sécurité des agents d'aide humanitaire. L'application des dernières avancées technologiques dans les domaines de la télédétection, de la cartographie et des images satellite s'est révélée d'un très précieux apport aux agents d'aide humanitaire.

51. Le Centre virtuel de coordination des opérations sur le terrain est utilisé par plus de 7 000 responsables de la gestion des catastrophes à travers le monde pour échanger des informations en cas de situation d'urgence. Dès qu'une catastrophe se déclenche, le Centre virtuel est pris d'assaut, notamment par de nouveaux utilisateurs, preuve du rôle clef qu'il joue dans la diffusion rapide des informations et dans la planification et la coordination des secours. Il est directement relié au Système d'alerte rapide en cas de catastrophe qu'il alimente et qui diffuse des alertes de catastrophe en temps réel, avec une estimation automatique de l'impact probable. Ces deux outils en ligne permettent d'échanger instantanément des informations et de coordonner les opérations des organismes internationaux d'aide humanitaire.

52. Au cours de la période considérée, le Groupe des télécommunications d'urgence a prêté son concours aux organismes d'aide humanitaire dans plus de 20 pays, notamment en déployant des équipes techniques pour évaluer et/ou assurer des services de télécommunication d'urgence lors de catastrophes survenues au Bangladesh, en Colombie, en Équateur, au Ghana, au Mozambique, au Pérou, en République centrafricaine et au Tchad.

53. Le Sous-Groupe de travail du Comité permanent interorganisations sur les télécommunications d'urgence, composé notamment d'organismes d'aide humanitaire et du secteur privé, n'a cessé d'œuvrer en faveur de l'adoption de normes de télécommunication d'urgence visant à accroître l'interopérabilité de l'équipement et des systèmes dans les zones de catastrophe. La réunion extraordinaire du Sous-Groupe de travail convoquée pour examiner des questions liées aux procédures de gestion du spectre des fréquences radioélectriques pour les télécommunications d'urgence au stade initial des opérations de secours a abouti à l'adoption en novembre 2007 lors de la Conférence mondiale des radiocommunications de l'Union internationale des télécommunications d'une résolution prescrivant la création d'une base de données des fréquences actuellement disponibles susceptibles d'être utilisées en cas d'urgence et l'établissement de consignes permanentes pour la gestion du spectre des fréquences radioélectriques en cas de catastrophe, et ce, de manière à ce que les systèmes de communication puissent commencer à fonctionner rapidement dès le début d'une catastrophe.

54. On a continué à promouvoir la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe. Avec l'adjonction de l'Argentine et de l'Irlande en 2007, le nombre des États qui ont ratifié la Convention s'établit maintenant à 37. Tout en mettant l'accent sur le droit des autorités nationales de contrôler leur propre cadre de télécommunication, la Convention de Tampere suggère le recours à des mécanismes par lesquels la fourniture de matériel supplémentaire y compris de matériel de sauvetage peut être assurée. La ratification et l'application de la Convention permet de lever des barrières réglementaires qui font obstacle à l'utilisation de ressources de télécommunication en cas de catastrophe telles que les conditions d'octroi de licences pour l'utilisation des fréquences attribuées, les restrictions sur les importations de matériel de télécommunication et les entraves aux mouvements des équipes humanitaires.

55. L'utilisation des technologies spatiales permet de plus en plus au système des Nations Unies de fournir à titre gracieux aux organismes d'aide humanitaire des cartes satellite en temps réel. Au cours de la période considérée, 46 interventions d'urgence, dont toutes les missions d'urgence du Système des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe, ont été assurées à l'aide de plus de 160 cartes provenant d'images satellite, illustrant la situation avant la catastrophe et évaluant son premier impact. Une étude réalisée par le Comité permanent interorganisations en septembre 2007 a confirmé le précieux apport de cet outil qui permet notamment de diffuser des cartes satellite par le biais du Centre virtuel de coordination des opérations sur le terrain, du Système d'alerte rapide en cas de catastrophe et du ReliefWeb, en sus des moyens en ligne déployés séparément par d'autres organisations. Les images satellite faisaient également partie des données minimales dont il fallait disposer pour réagir face à toute situation d'urgence. Des informations géographiques obtenues par satellite fournissent également de précieuses informations aux autorités nationales au moment où elles passent de l'intervention humanitaire au relèvement et où elles prévoient de réduire les risques de catastrophe à long terme dans les zones sinistrées.

56. En outre, un examen du Fichier central des capacités de gestion des catastrophes doit débiter en 2008. Le Fichier comprend une série de registres regroupés destinés à aider l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale à apporter l'assistance humanitaire nécessaire en cas de catastrophe. Cette évaluation a pour objectif d'examiner chaque registre pour en déterminer la valeur ajoutée et le degré de satisfaction qu'il apporte aux utilisateurs.

C. Renforcement du passage de la phase des secours à celle du développement

57. Le groupe du relèvement réunit la plupart des principaux acteurs de l'aide humanitaire, de la préparation en prévision des catastrophes et du développement au sein et en dehors du système des Nations Unies, à l'intérieur d'un seul et unique cadre de coordination. Étant donné qu'il s'agit d'un domaine relativement nouveau, l'accent avait beaucoup été placé sur la formation en matière de relèvement rapide et le renforcement des capacités au cours de la période considérée. Des séminaires régionaux de planification et de programmation du relèvement rapide, auxquels ont participé plus de 75 professionnels venus de 15 pays, se sont déroulés à Cuba et en Thaïlande. Un total de 25 intervenants locaux originaires de pays d'Amérique centrale sujets aux catastrophes ont été formés dans les domaines de la réduction des risques de catastrophe dans le cadre du développement local et du redressement économique local. Des séances consacrées au relèvement rapide ont été ajoutées au séminaire organisé à l'intention des coordonnateurs humanitaires et aux réunions régionales des coordonnateurs résidents. Les séminaires organisés à Genève à l'intention des professionnels basés sur le terrain ont été axés sur la théorie et la pratique du relèvement rapide et sur la prise en compte de questions intersectorielles comme le VIH/sida.

58. Ces systèmes contribuent à renforcer les activités de soutien menées sur le terrain. C'est ainsi qu'à la suite du passage du cyclone Sidr en novembre 2007, une assistance a été accordée au Gouvernement du Bangladesh pour établir un plan national de relèvement rapide mettant l'accent sur des projets d'exécution rapide

dans des secteurs clefs. Le plan se fondait sur des recommandations issues d'évaluations de dégâts faites par le Gouvernement et une évaluation des pertes et des besoins effectuée par la Banque mondiale et axée au niveau macroéconomique sur le relèvement à plus long terme.

59. Par ailleurs, un nouveau fichier de spécialistes du relèvement rapide contient maintenant les coordonnées de plus de 100 consultants prêts à être déployés rapidement dans des endroits en une phase de relèvement rapide. Depuis sa mise en service en septembre 2007, environ 27 spécialistes ont été déployés pour appuyer des efforts de relèvement rapide menés à l'initiative de gouvernements.

60. Pour soutenir ce travail, un guide du relèvement rapide a été établi dans sa version définitive en avril 2008, guide qui établit des définitions clefs et des principes généraux et fournit des conseils pratiques sur les divers éléments du processus de relèvement rapide. Il sera complété sous peu par une trousse à outils et un outil d'évaluation permettant de mieux mener des activités de relèvement rapide sur le terrain.

61. Des conseils avaient également été fournis aux équipes de pays chargées de l'action humanitaire sur la manière dont elles pouvaient notamment tenir compte des besoins de relèvement rapide dans le maniement d'outils de planification humanitaire tels que les appels éclair et les appels consolidés. Bien que des partenaires clefs, dont de nombreux donateurs, aient fait d'importants progrès pour rendre ces appels un peu plus souples, force est néanmoins de reconnaître que d'autres sources de financement du relèvement rapide restent encore à explorer.

IV. Autres questions

A. Utilisation de moyens militaires dans le cadre des secours en cas de catastrophe

62. Il n'est pas rare que, dans le cadre de vastes interventions internationales de secours en cas de catastrophe, des moyens militaires étrangers soient déployés dans des pays éloignés ou des pays lointains voisins. Si les secours humanitaires doivent rester principalement du ressort de la société civile, les moyens militaires étrangers peuvent y jouer un rôle précieux.

63. Afin d'approfondir l'examen de cette question, l'ONU a financé une étude indépendante visant à évaluer l'utilité des arsenaux militaires étrangers dans les opérations de secours en cas de catastrophe naturelle. Réalisée en mars 2008, cette étude s'est intéressée à six facteurs interdépendants : célérité, validité, emploi de ces ressources, efficacité, capacité d'absorption du pays bénéficiaire, coordination et coûts des secours. En conclusion, les auteurs ont rappelé aux gouvernements qu'il fallait utiliser les arsenaux militaires étrangers à bon escient et en respectant certains principes, et réaffirmé à cet égard l'importance des directives internationales en vigueur et en particulier des Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile étrangère dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (Directives d'Oslo), qui stipulent que l'utilisation de moyens militaires étrangers doit se faire dans le respect des grands principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de la souveraineté des États. Or, ils ont constaté avec inquiétude que ces Directives étaient très mal connues et appliquées de manière inégale. Ils ont

aussi noté que l'interprétation par les gouvernements et les acteurs humanitaires du concept de « dernier recours » (qui prévoit de n'avoir recours aux moyens militaires qu'une fois que tout a été tenté pour mobiliser des moyens civils) reste préoccupante. Ils ont montré que la rentabilité était un grand souci tant pour les États fournisseurs, qui trouvaient les arsenaux militaires étrangers trop onéreux, que pour les acteurs humanitaires, qui craignaient que ces coûts ne grèvent le financement des secours. Les Directives d'Oslo stipulent que ce n'est pas aux gouvernements bénéficiaires de supporter le coût du déploiement de ces arsenaux, qui ne doit donc pas être financé par les fonds réservés à l'aide humanitaire.

B. Financement des opérations humanitaires de secours en cas de catastrophe naturelle

64. En 2007, les donateurs ont financé pour 800 millions de dollars d'opérations de secours en cas de catastrophe naturelle. Ces chiffres sont fournis par le Service de surveillance financière de l'ONU, qui contrôle toute l'aide humanitaire internationale déclarée (y compris l'aide en nature et les dons privés) qui passe par les organismes des Nations Unies, l'Organisation internationale pour les migrations, les organisations non gouvernementales, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les dispositifs bilatéraux. Le financement des secours en cas de catastrophe naturelle représente environ 10 % du total de l'aide humanitaire mondiale.

65. Pendant la période considérée, les organismes des Nations Unies et leurs partenaires ont lancé 16 appels éclairs à la suite de catastrophes naturelles, le record à ce jour. À la fin mai 2008, 352 millions de dollars avaient été collectés, soit près de 54 % du montant total demandé (655 millions de dollars). Le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires a débloqué près de 90 millions de dollars (25,6 %) pour ces appels éclairs, ce qui en fait de loin la principale filière de contributions.

66. La multiplication des appels éclairs a fait apparaître des difficultés de taille comme la nécessité de les réexaminer, de les lancer vite, même sans données initiales précises, et puis d'y englober la prévoyance et le relèvement rapide. C'est ainsi qu'une révision complète de leur procédure a été engagée en novembre 2007 en collaboration avec les partenaires du Comité permanent interorganisations et les donateurs : ils en ont revu le mécanisme en tenant compte de l'évolution de la politique humanitaire et des outils d'intervention, notamment le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires; du principe de la responsabilité sectorielle; du rôle du coordonnateur résident et du coordonnateur des opérations humanitaires; de la nécessité de faire participer davantage les organisations non gouvernementales; de l'équilibre à respecter entre les opérations de sauvetage et les mesures de relèvement rapide; et des mesures en cours pour développer la planification des interventions d'urgence, l'évaluation rapide des besoins et la surcapacité temporaire. En février 2008, le mécanisme ainsi révisé a été approuvé par les donateurs lors d'un séminaire sur la procédure d'appel global et le financement des opérations humanitaires organisé à Montreux (Suisse) puis, en mars 2008, par le Sous-groupe de travail du Comité permanent interorganisations sur la procédure d'appel global et, par voie électronique le 13 juin 2008, par le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations.

67. La révision de la procédure des appels éclairs vise à réaffirmer ses critères fondamentaux. Il faut qu'il soit lancé très vite (dans les cinq à sept jours suivant la catastrophe soudaine ou la déclaration de l'état d'urgence) et qu'il repose sur les données disponibles et leurs implications; que le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires respecte les mêmes délais pour débloquer les premiers crédits afin que l'appel puisse être lancé à temps et les fonds dégagés très vite; que les appels éclairs soient limités aux besoins les plus urgents et englobent aussi des mesures de relèvement rapide, à condition qu'elles répondent à un besoin et que les moyens de mise en œuvre existent; enfin, il faut utiliser les dernières évaluations pour mettre à jour les appels éclairs de façon systématique et régulière. L'appel éclair lancé pour le Myanmar a été le premier à respecter presque tous ces critères.

68. Concernant les crédits débloqués par le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, le Coordonnateur des secours d'urgence a engagé, au cours de la période examinée, 148 millions de dollars en faveur de 28 pays sinistrés. Il a fallu en moyenne trois jours ouvrables pour faire approuver le financement, à compter de la date où la demande définitive a été soumise par le coordonnateur des opérations humanitaires ou le coordonnateur résident du pays sinistré. Le Fonds s'est donc imposé comme un outil capable d'organiser des interventions rapides, conformes à ses objectifs.

69. Au cours de la période, 66 % des crédits débloqués par le Fonds ont servi à financer des interventions de secours à la suite d'inondations et de tempêtes, 12 % à la suite de séismes, 13 % à la suite d'une sécheresse, 4 % à la suite d'autres intempéries extrêmes et 5 % à la suite d'épidémies. Près de la moitié de ces fonds a été affectée à l'Asie. Le pays qui en a bénéficié le plus a été le Bangladesh, avec un total de 26 millions de dollars en 2007.

70. À plusieurs occasions, notamment en février 2008 au séminaire de Montreux sur le financement des opérations humanitaires, on a rappelé qu'il fallait affecter aux activités en amont les fonds destinés aux interventions humanitaires telles que la prévoyance des catastrophes, l'alerte rapide et la planification des interventions d'urgence. Or, bien que les mesures de prévoyance contribuent à alléger le coût des interventions futures et à limiter les dégâts initiaux, elles ont souvent été extérieures aux fonds destinés aux interventions humanitaires d'urgence. Des mesures ont été prises pour y remédier, notamment l'appel éclair qui, en février 2008, a lancé le plan de prévoyance et d'intervention pour la région de l'Afrique australe. Il reste toutefois beaucoup à faire pour renforcer les mécanismes de financement des mesures de prévoyance.

71. De même, l'analyse des mesures prises au lendemain des crises a souvent montré que l'on consacrait moins de fonds aux mesures de relèvement rapide qu'à l'action humanitaire et en faveur du développement et que les dispositifs visant spécialement les activités de relèvement rapide n'avaient pas encore été créés. Il y a donc un effort à faire pour passer enfin de la phase des secours aux activités de développement, en particulier au lendemain des conflits.

V. Recommandations

72. Compte tenu de ce qui précède, les recommandations suivantes sont présentées aux États Membres :

a) Les États Membres sont invités à souligner l'importance d'engagements précoces et pluriannuels au Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires et à d'autres mécanismes de financement d'opérations humanitaires, administrés ou non par l'ONU, pour qu'il soit possible de prévoir et de débloquer à temps les ressources nécessaires aux urgences humanitaires résultant de catastrophes naturelles;

b) Les organismes des Nations Unies et les autres intervenants humanitaires sont invités à diffuser plus largement les outils et les services destinés à réduire les risques de catastrophe;

c) Les États Membres et les organismes d'aide humanitaire sont invités à promouvoir les activités nationales de prévoyance des catastrophes naturelles, notamment la planification des interventions d'urgence, à tous les niveaux et dans tous les secteurs concernés, surtout dans les régions les plus vulnérables et selon le Cadre d'action de Hyogo;

d) Les États Membres sont invités à réfléchir à la possibilité d'augmenter leurs contributions aux activités de réduction des risques de catastrophe et d'améliorer ou de développer les mécanismes de financement pour renforcer la prévoyance des activités de secours et de relèvement rapide;

e) Les États Membres et les organisations régionales sont invités à s'inspirer des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe pour ajouter à leur législation des dispositions relatives aux secours internationaux en pareil cas;

f) Les États Membres sont invités à continuer d'aider l'ONU à consolider, grâce à l'information géographique par satellite, ses moyens d'alerte rapide, de prévoyance, de secours et de relèvement;

g) Les États Membres sont invités à déterminer si les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile étrangères sont applicables à la coordination des ressources militaires étrangères, avec leur appareil national et régional de secours, sachant que les pays voisins peuvent apporter un concours utile en cas de catastrophe;

h) Les États Membres et les intervenants humanitaires sont invités à tenir compte des directives opérationnelles concernant les droits de l'homme et les catastrophes naturelles dans leurs activités de planification des interventions d'urgence, de prévoyance et de secours;

i) Face aux besoins humanitaires croissants qu'aggravent les fléaux planétaires des changements climatiques et de la flambée des prix des aliments et de l'énergie, les États Membres sont invités à aider les organisations humanitaires, notamment en fournissant davantage de ressources destinées à des stratégies novatrices élaborées en fonction de ces besoins.