



Assemblée générale

Distr. générale
7 mars 2011
Français
Original : anglais

Soixante-cinquième session

Point 69 d) de l'ordre du jour

**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 :
assistance économique spéciale à certains pays
et à certaines régions**

Renforcement des secours d'urgence et des activités de relèvement, de reconstruction et de prévention au lendemain des inondations qui ont dévasté le Pakistan

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport fait suite à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/294 intitulée « Renforcement des secours d'urgence et des activités de relèvement, de reconstruction et de prévention au lendemain des inondations qui ont dévasté le Pakistan ». Il décrit les effets de la catastrophe et met l'accent sur les secours humanitaires et l'aide au relèvement et à la reconstruction fournis par l'Organisation des Nations Unies et ses partenaires. Il décrit également quelques-uns des principaux problèmes humanitaires ainsi que les activités d'atténuation des risques de catastrophe et de préparation aux catastrophes.



I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale pour donner suite à la demande qu'elle a formulée dans sa résolution 64/294 du 19 août 2010. Il porte sur la période allant d'août 2010 à février 2011.

II. Renforcement des secours d'urgence et des activités de relèvement, de reconstruction et de prévention au lendemain des inondations qui ont dévasté le Pakistan

A. La catastrophe

2. Au cours de la saison de la mousson de 2010 (juillet et août), le Pakistan a connu les plus graves inondations de toute son histoire; l'Indus est sorti de son lit, inondant de vastes zones du pays. Des pluies abondantes ont causé des crues éclair dans les régions du nord et du nord-ouest. Les violentes précipitations dans la province de Khyber Pakhtunkhwa ont provoqué des crues sans précédents de la rivière Swat. Celles-ci ont gravement endommagé une des plus importantes structures d'irrigation et emporté une autre. Le flux des deux rivières Swat et Kaboul a entraîné une autre inondation sans précédent à Nowshera, causant de forts dégâts. Les eaux de crue ont franchi les barrages dans le Pendjab et le Sind et se sont déversées dans la mer d'Arabie en aval du barrage de Kotri. Des crues extrêmement fortes ont été observées aux barrages de Chasma et de Taunsa, et une crue d'une violence presque inédite a été enregistrée au barrage de Kotri. Nombre des principaux canaux d'irrigation alimentés par l'Indus ont également été submergés, répandant leur trop-plein sur les terres agricoles. Cette situation a été aggravée par d'autres chutes de pluies abondantes, la rupture des grands canaux et des berges et les tentatives de détournement des eaux pour empêcher l'inondation des zones urbaines.

Population touchée

3. Les inondations ont touché 78 des 141 districts du Pakistan, c'est-à-dire un tiers de son espace géographique où sont concentrées plus de 18 millions de personnes (un dixième de sa population), et dévasté des villages dans tout le pays, depuis les Himalayas jusqu'à la mer d'Arabie. Une zone d'environ 50 000 kilomètres carrés a été ravagée, 2,2 millions d'hectares de cultures sur pied détruits et 500 000 têtes de bétail perdues. Selon le bilan confirmé, il y a eu 1 980 morts, 1,7 millions de maisons et 10 000 écoles ont été endommagées ou détruites. Sept semaines après que les pluies diluviennes et les crues éclair avaient fait leurs premières victimes dans la province nord-ouest de Khyber Pakhtunkhwa, les ondes de crue ont continué leur œuvre de destruction dans la province du Sind, dans le sud, avant de se déverser dans la mer d'Arabie. Six mois après la catastrophe, certaines zones du Sind sont encore couvertes d'eau stagnante, en attente d'évaporation avec la remontée des températures au printemps et en été. Selon les estimations, la majorité des personnes déplacées par les inondations sont retournées dans leur région d'origine dans le Khyber Pakhtunkhwa et le Pendjab, mais environ 170 000 personnes sont toujours dans les camps, 75 % dans le Sind et le reste dans

le Balouchistan et le Khyber Pakhtunkhwa. Ce chiffre n'inclut pas ceux qui se trouvent en situation de déplacement secondaire : ce sont en majorité des personnes qui, de retour dans leur région d'origine, ont trouvé leur maison et leur culture détruites et ont dû continuer de vivre dans des abris d'urgence.

4. La province de Khyber Pakhtunkhwa a dû faire face à de multiples crises depuis 2008. Déjà soumis à des déplacements de population, les districts touchés par les inondations (qui étaient soit des zones d'accueil soit des zones de départ) étaient déjà à la limite de leurs ressources au moment de la catastrophe. On comptait 1,2 million de personnes déplacées dans le Khyber Pakhtunkhwa au moment des inondations.

Endommagement de l'infrastructure

5. Les crues éclair et les glissements de terrain provoqués par les pluies ont causé de graves dégâts à l'infrastructure. Dans le nord-ouest du pays, de nombreux villages et ponts ont été entièrement balayés par les eaux. Des agglomérations urbaines ont été inondées, des milliers d'hectares de culture et de terres agricoles détruits et certaines zones soumises à une forte érosion. Selon le rapport d'évaluation préliminaire des dégâts et des besoins de novembre 2010 (établi à la demande du Gouvernement pakistanais par la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement), les coûts de reconstruction liés aux inondations s'établiraient entre 6,799 milliards et 8,915 milliards de dollars.

Incidence sur l'économie et les moyens d'existence

6. Les inondations ont aggravé les vulnérabilités chroniques existantes. Selon une évaluation conjointe des Nations Unies en 2008, 45 millions de personnes étaient exposées à une forte insécurité alimentaire et près de 40 % des enfants souffraient d'insuffisance pondérale. Pour s'inscrire au régime d'aide de l'État, il faut posséder une carte nationale d'identité; la délivrance des cartes nationales d'identité ayant été irrégulière, il y a plus d'hommes enregistrés que de femmes (98 % des hommes contre 71,2 % des femmes). La National Database and Registration Authority (Autorité nationale chargée de la gestion des bases de données et des enregistrements) confirme que l'enregistrement de la population informelle, notamment dans les zones touchées par les inondations, a pris beaucoup de retard. Le fait d'avoir accueilli ces 30 dernières années environ 1,7 million de réfugiés afghans ajoute encore aux pressions sur les ressources du Pakistan. Les inondations ont mis la capacité de réaction du Gouvernement pakistanais à rude épreuve.

7. Selon les estimations de l'Organisation des Nations Unies, les inondations pourraient avoir les conséquences directes suivantes : des millions de nouvelles personnes sous-alimentées, des millions de travailleurs touchés, la diminution des taux de scolarisation dans le primaire et de survie, l'augmentation de la mortalité infantile en raison de l'exposition aux éléments, la prévalence du paludisme (en raison de la destruction des structures sanitaires), de la fièvre de dengue (dans les agglomérations urbaines) et de la tuberculose (en raison des mauvaises conditions de vie et de la sous-alimentation), la destruction de la couverture forestière qui exposerait la population à d'autres catastrophes, et le dysfonctionnement des systèmes d'alimentation en eau et d'assainissement qui accroît le risque de maladies à transmission hydrique, auxquelles il faudrait ajouter des conséquences économiques à long terme.

B. Opérations humanitaires

8. À la demande du Gouvernement pakistanais, la communauté internationale est venue prêter main forte aux opérations menées à l'échelle nationale. La catastrophe provoquée par les inondations de 2010 était telle qu'aucun gouvernement n'aurait pu y faire face à lui seul.

9. L'intervention du Gouvernement pakistanais a été organisée aux niveaux de l'État fédéral des provinces et des districts. La responsabilité première de la coordination des ressources fournies par les donateurs incombe à la Division des affaires économiques du Ministère des finances tandis que la coordination générale des efforts déployés par le Gouvernement et par la communauté internationale pour faire face à la catastrophe relève de l'Autorité nationale de gestion des catastrophes. Cette dernière instance œuvre, en étroite collaboration avec les ministères fédéraux, les services gouvernementaux, les forces armées, les organismes des Nations Unies et les donateurs en vue d'obtenir des secours et d'en assurer la réception ainsi que la distribution. Elle coordonne les opérations logistiques menées à l'appui des opérations de secours. L'Organisation des Nations Unies coordonne étroitement ses activités au niveau fédéral avec l'Autorité.

10. Au niveau fédéral, l'Autorité nationale de gestion des catastrophes agit en consultation avec le Coordonnateur des opérations humanitaires et l'équipe de pays humanitaire. À l'échelle provinciale, les organismes humanitaires œuvrent par l'intermédiaire des autorités provinciales chargées de la gestion des catastrophes qui, pour la plupart, ont été renforcées grâce à la création de centres de coordination et de pôles régionaux et provinciaux (notamment à Hyderabad, Multan, Peshawar, Quetta et Sukkur) et au déploiement de plus de 50 coordonnateurs sectoriels. La coordination à l'échelle des districts est d'une importance décisive compte tenu des liens étroits que les fonctionnaires qui doivent l'assurer entretiennent avec les responsables des opérations de secours et ceux qui en sont les bénéficiaires. À tous les niveaux, cette coordination est renforcée par une approche groupée impliquant le déploiement au Penjab et au Sindh de 12 groupes sectoriels couvrant les domaines de l'agriculture, de la gestion et de la coordination des camps, de la coordination, du relèvement des collectivités locales, de l'éducation, de l'alimentation, de la santé, de la logistique, de la nutrition, de la protection, du logement et de la distribution de produits autres qu'alimentaires, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement et de l'hygiène ainsi que des quatre sous-groupes suivants : protection de l'enfance, communication de masse, équipe spéciale pour l'égalité des sexes et violences sexistes.

11. Les interventions menées à l'échelle provinciale sont placées sous la direction générale des chefs de gouvernement des différentes provinces. Les gouvernements provinciaux sont constitués de différents ministères; les administrations provinciales sont présidées par des secrétaires de gouvernement; et les autorités provinciales chargées de la gestion des catastrophes assurent la liaison avec les organismes humanitaires et jouent à ce titre un rôle décisif. À l'échelle des districts, les administrations sont dirigées par des administrateurs responsables de la coordination au niveau des districts qui encadrent les administrateurs responsables des ministères dans les districts. Ce sont les autorités avec lesquelles l'ONU coordonne son action à l'échelle des provinces et des districts. Les groupes sectoriels sont présidés conjointement par l'Organisation et par les ministères de chaque province.

12. Les collectivités locales ont contribué pour une part déterminante à sauver des vies aux tous premiers stades de la catastrophe. Ayant une longue expérience des inondations annuelles provoquées par la mousson, la population locale a très vite compris que le niveau de pluviométrie était largement supérieur à celui d'une mousson « normale » et a donné l'alerte aux communautés qui se trouvaient plus au sud, leur enjoignant de consolider les digues et de se préparer à évacuer les zones à risque pour gagner des régions situées en altitude. Dans ces moments difficiles, la résilience de la population a été remarquable et l'assistance mutuelle s'est généralisée.

13. L'armée pakistanaise a été la première à intervenir pour sauver des vies et porter immédiatement secours aux populations touchées. Plus de 20 000 membres des forces armées pakistanaises dont des équipes médicales, de même que des douzaines d'hélicoptères, plusieurs avions de type C-130 et plus d'un millier d'embarcations ont été mobilisés pour entreprendre des opérations de recherche et de sauvetage dans tout le pays; et distribuer des secours d'urgence aux populations déplacées et isolées lors des trois premières semaines qui ont suivi la catastrophe. Des permanences téléphoniques ont été mises en place pour recevoir les appels d'urgence et y répondre. Dans le même temps, des travaux ont été entrepris en vue de renforcer les berges des fleuves qui risquaient d'être inondées. Dans certains endroits, des digues artificielles ont été créées pour mieux lutter contre les inondations, et les réseaux de communication dont le fonctionnement avait été perturbé ont rapidement été rétablis grâce à la mise sur pied de structures temporaires.

14. Près de 2 500 militaires appartenant à des contingents internationaux ont été déployés à la demande du Gouvernement pakistanais, afin d'appuyer les opérations de secours menées par celui-ci. Le gros du matériel et des services fournis par ces contingents consistait en des hélicoptères, des hôpitaux de campagne et des moyens nécessaires au traitement des eaux. L'Autorité nationale de la gestion des catastrophes a coordonné son action avec celle des militaires pakistanais et des contingents internationaux déployés sur le terrain. Dans les provinces, l'administration civile pakistanaise a rempli des fonctions analogues.

15. Les organismes humanitaires étaient placés sous la direction du Coordonnateur des opérations humanitaires. En juin 2009, les fonctions de coordonnateur des opérations humanitaires et de coordonnateur résident qui étaient auparavant assurées par une même personne, ont été dédoublées de sorte que le Coordonnateur des opérations humanitaires puisse se consacrer au règlement de la crise provoquée par la situation des personnes déplacées dans la région nord-ouest du pays. En décembre 2010, les deux postes ont à nouveau été fusionnés.

16. L'Organisation des Nations Unies a exprimé, aux niveaux les plus élevés de sa hiérarchie, sa solidarité avec le Pakistan et son attachement à ce pays, en y dépêchant de nombreux fonctionnaires de haut rang. Je me suis moi-même rendu, en août, dans les zones touchées par les inondations. Cette visite et la réunion de haut niveau sur la situation d'urgence créée par les inondations qui s'est tenue au Siège de l'ONU, m'ont fait prendre conscience de l'importance que continuait de revêtir le mandat de mon Envoyé spécial pour l'assistance au Pakistan et en septembre 2010, j'ai nommé M. Rauf Engin Soysal à ce poste, en remplacement de M. Jean-Maurice Ripert. J'ai demandé à M. Soysal de coopérer étroitement avec le Gouvernement pakistanais en vue de resserrer les liens de partenariat entre l'ONU et

le Pakistan. L'Envoyé spécial a pour responsabilité principale de superviser la coordination de l'assistance internationale fournie au Pakistan.

17. Lorsqu'elle a pris ses fonctions, en août 2010, la Coordonnatrice des secours d'urgence, M^{me} Valérie Amos, a choisi d'effectuer sa première mission sur le terrain au Pakistan où elle est retournée en octobre. La Directrice exécutive du Programme alimentaire mondial (PAM) s'est rendue au Pakistan en septembre et le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a fait de même en octobre. Le Directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et celui de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), se sont rendus au Pakistan en octobre pour y lancer la « stratégie de survie ». Une équipe de spécialistes de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a visité, en octobre, les sites appartenant au patrimoine culturel qui avaient été endommagés par les inondations; la Secrétaire exécutive de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques s'est rendue dans le pays en novembre et la Secrétaire exécutive de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) a fait de même en janvier 2011. En février 2011, le Représentant spécial du Secrétaire général pour la mise en œuvre de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes a procédé à une évaluation directe de la situation sur le terrain tandis que l'Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a effectué une visite au Pakistan alors que les activités de relèvement rapide s'intensifiaient. Le nombre de visites effectuées et de questions examinées montre que l'ONU demeure résolue à apporter une aide globale au Pakistan.

18. Parmi les réunions de haut niveau qui ont été organisées, on citera la 110^e séance plénière de la soixante-quatrième session de l'Assemblée générale tenue le 19 août 2010 et la Réunion ministérielle de haut niveau des États Membres sur la situation d'urgence créée par les inondations au Pakistan, qui a eu lieu le 19 septembre 2010. À l'instar des participants à la troisième réunion ministérielle du Groupe des Amis du Pakistan démocratique qui s'est tenue à Bruxelles le 15 octobre 2010, les participants au Forum pour le développement du Pakistan qui a eu lieu à Islamabad en novembre 2010, ont consacré une partie de leurs débats aux inondations.

19. Un montant de 459 millions de dollars destiné à financer les besoins immédiats des populations touchées par les inondations a été demandé au titre du Plan initial d'intervention d'urgence dans les zones inondées du Pakistan. Le Plan initial d'intervention d'urgence dans les zones inondées du Pakistan, lancé en novembre 2010 et correspondant à une version révisée du plan initial susmentionné, tient compte des nouvelles évaluations des besoins, de la fluctuation du nombre de bénéficiaires, et de la nécessité d'une planification et d'une budgétisation à plus long terme. La somme de 1,93 milliard de dollars demandée au titre de ce plan devait permettre aux organisations internationales, aux organismes des Nations Unies et aux organisations non-gouvernementales d'aider le Gouvernement pakistanais à répondre, pendant six mois, aux besoins de secours restants et à contribuer au relèvement rapide des familles touchées par les inondations sur une période de 12 mois devant s'achever en août 2011. Ce plan avait pour objectif principal de limiter les taux de morbidité et de mortalité et de permettre aux membres des communautés victimes de la catastrophe de reprendre une vie normale.

20. Au 1^{er} mars 2011, le Plan de secours et de relèvement rapide à la suite des inondations au Pakistan était financé à hauteur de 1,3 milliard de dollars (soit 65,5 % de l'objectif visé). Le montant total des fonds recueillis par des moyens autres que l'appel lancé au titre du plan (programmes d'aide bilatéraux, dons privés, dons en nature et fonds versés par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge etc.), dépassait 1,1 milliard de dollars.

21. En 2010, le Fonds central pour les interventions d'urgence a versé au total plus de 51 millions de dollars aux organismes des Nations Unies présents au Pakistan – montant le plus élevé jamais versé à un seul pays au cours d'une même année. En avril 2010, la première tranche de ce versement qui avoisinait les 10 millions de dollars a été allouée aux financements d'activités visant à venir en aide aux populations vulnérables de la province de Khyber Pakhtunkhwa et des zones tribales administrée par l'État fédéral. Entre août et décembre 2010, un montant supplémentaire de 41 millions de dollars a été alloué à des projets d'assistance aux personnes victimes des inondations dévastatrices causées par la mousson.

22. Le Fonds d'urgence destiné à venir en aide aux victimes des inondations au Pakistan a été activé en août 2010 au début des inondations. Ce fonds a pour objet de répondre aux besoins d'urgence dans les régions du pays où les interventions humanitaires présentent des lacunes, en offrant aux organismes des Nations Unies et aux organisations non gouvernementales les financements rapides et souples dont ils ont besoin pour répondre aux priorités à court terme des communautés vulnérables. Au 1^{er} mars 2011, près de 29 millions de dollars avaient été alloués à 100 projets dont des projets d'assistance aux provinces sinistrées.

23. Au 31 janvier 2011, près de 6 millions de personnes (5 millions au début de janvier) avaient reçu des rations alimentaires mensuelles, plus de 385 000 tonnes d'aliments avaient été distribuées, 9,3 millions de personnes s'étaient vues dispenser les médicaments de base dont elles avaient besoin et près de 10 millions de personnes avaient bénéficié de soins médicaux tandis que des abris d'urgence avaient été fournis à environ 900 000 ménages. En ce qui concerne l'accès à l'eau salubre, la remise en état de certains systèmes d'alimentation en eau a permis d'approvisionner 4,7 millions de personnes et l'approvisionnement de 4,57 millions d'autres sinistrés a pu être assuré à l'aide de camions-citernes. Le groupe sectoriel chargé de la nutrition a indiqué que plus de 750 000 enfants de moins de 5 ans avaient fait l'objet d'un dépistage dans l'ensemble du Pakistan, que 31 000 enfants souffrant de malnutrition aiguë et près de 70 000 autres moins gravement atteints avaient été admis dans des programmes thérapeutiques ou d'alimentation tandis que 39 000 femmes enceintes ou allaitantes bénéficiaient de programmes d'alimentation complémentaire mis en place un peu partout dans le pays. Le groupe sectoriel chargé de la logistique avait traité plus 80 000 mètres cubes de fournitures de secours dont plus de 11 900 mètres cubes avaient été acheminées par voie aérienne à bord de 60 avions. Des centres temporaires avaient dispensé un enseignement à plus de 220 000 enfants (dont 96 000 filles) et plus de 400 000 autres ont eu accès à des espaces d'accueil. La National Database and Registration Authority (Autorité nationale chargée des bases de données et de l'état civil) a traité des données concernant un total de 1,46 million de ménages victimes des inondations.

24. Les organismes humanitaires internationaux sont loin d'être les seuls à être intervenus pour répondre aux besoins des familles sinistrées. Soucieuse de contribuer de manière optimale à ces efforts, l'équipe de pays humanitaire a dès le

début recensé les domaines dans lesquels les organismes susmentionnés pouvaient apporter une valeur ajoutée distincte, notamment pour ce qui était de l'aide aux plus vulnérables. Ces domaines sont les suivants : a) appui au Gouvernement de façon à assurer la coordination stratégique de l'assistance fournie par toutes les parties prenantes; b) conseils techniques et appui au renforcement des capacités; c) soutien matériel et financier; et d) sensibilisation aux besoins humanitaires et aux droits des populations touchées par les inondations.

Principaux problèmes humanitaires et moyens utilisés pour y faire face

25. Vu la multitude des problèmes rencontrés, et tout particulièrement l'ampleur sans précédent de la catastrophe, le Gouvernement pakistanais et la communauté internationale ont obtenu des résultats qui méritent d'être signalés : les pertes en vies humaines ont été relativement peu élevées pour une catastrophe de cette ampleur; grâce à l'action immédiate qui a été menée en vue de répondre aux besoins sanitaires des populations sinistrées, aucune épidémie de grande envergure ne s'est produite; la chaîne alimentaire n'a pas été brisée et il a ainsi été possible de subvenir aux besoins de millions de Pakistanais victimes des inondations.

26. La pénurie de ressources humaines nécessaires à l'exécution des activités de coordination et d'information a nui au bon déroulement des interventions notamment à l'échelle sous-nationale. Les compétences et moyens disponibles variaient considérablement d'un district ou d'une province à l'autre, les régions ayant une expérience récente de la coordination des interventions humanitaires comme la province de Khyber Pakhtunkhwa, s'en sortant relativement mieux que les autres. Lorsque les inondations ont gagné le sud du pays, les ressources humaines dotées d'une certaine expérience ont été déplacées vers le Penjab et le Sindh.

27. Dans les régions touchées, la densité démographique, les niveaux de pauvreté et le nombre d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales nationales présentes sur le terrain peuvent varier considérablement. C'est ainsi que la situation d'urgence créée par le tremblement de terre de 2005 avait conduit à un renforcement des capacités des organisations non gouvernementales opérant dans le nord du Pakistan. En revanche, les organisations internationales sont très peu présentes dans cette région, et ce, pour des raisons de sécurité. Dans le sud, c'est l'inverse qui se passe : les organisations internationales sont très présentes tandis que les organisations non gouvernementales nationales le sont peu et n'ont pratiquement aucune expérience des interventions d'urgence alors qu'elles ont déjà une certaine pratique des programmes de développement. Ces facteurs, lorsqu'il se conjuguent freinent considérablement l'allocation des ressources aussi bien dans le nord que dans le sud du pays.

28. Face à l'immensité des besoins qui se font sentir dans tout le pays, les organismes humanitaires ont beaucoup de mal à se doter de moyens humains suffisants, plus particulièrement de spécialistes des questions techniques capables d'établir rapidement et de manière efficace la liaison avec les ressources locales déjà présentes sur le terrain. C'est notamment ce qui s'est passé dans les provinces du Penjab et du Sindh (où la grande majorité des organismes humanitaires n'étaient pas assez présents et n'avaient pas établi de partenariats avant que la catastrophe ne

survivente) et au Balouchistan (où les difficultés d'accès et les problèmes de sécurité ont empêché toute intensification rapide des opérations de secours).

29. Se fondant sur les enseignements que les précédentes interventions humanitaires avaient permis de tirer, en particulier dans la province de Khyber Pakhtunkhwa et dans les zones tribales administrées par l'État fédéral, l'équipe de pays humanitaire a étendu l'assistance qu'elle fournit au Gouvernement en offrant à toutes les parties prenantes associées aux opérations humanitaires, notamment les autorités civiles et militaires, la société civile et le secteur privé, un appui stratégique et des moyens accrus pour améliorer la coordination à l'échelle des districts, des provinces et de l'État fédéral. En particulier, les organismes humanitaires se sont attachés à recenser les réseaux ou organismes locaux et nationaux de la société civile et à renforcer leurs moyens d'intervention par le biais d'une assistance technique (notamment dans le domaine de la gestion de l'information) et au moyen d'apports matériels ou financiers.

30. Le choix des bénéficiaires des opérations de secours est lui aussi lié à l'ampleur de la catastrophe. Les données gouvernementales relatives aux pertes et aux dégâts subis par les districts et par les provinces, la liste prioritaire des districts les plus gravement touchés, établie par les autorités gouvernementales, et les premiers bilans de vulnérabilité sont les éléments qui ont été retenus pour garantir un traitement équitable des provinces et faire sorte que les organismes humanitaires concentrent leurs efforts sur les régions et les communautés les plus gravement touchées. En outre, la « stratégie de survie » interinstitutions a permis d'effectuer des analyses quotidiennement mises à jour qui s'appuient sur des données recueillies au moyen d'un mécanisme de surveillance sur le terrain, afin d'identifier les communautés les plus exposées et de faire en sorte que l'assistance fournie soit justifiée et que les aides et les secours soient distribués à ceux qui en ont réellement besoin.

31. La pénurie de certains articles a sensiblement ralenti les efforts entrepris dans un certain nombre de secteurs comme le logement, l'approvisionnement en eau et l'assainissement et la nutrition. La capacité de production limitée des marchés national et local de même que les pénuries mondiales de certains matériaux (due en partie à la forte demande d'articles de secours en Haïti) ont entraîné des retards importants dans la livraison de produits essentiels comme les tentes, les bâches, les réservoirs souples à eau, les pastilles servant à la purification de l'eau et les compléments nutritionnels. En outre, l'accès à certaines régions et à certains bénéficiaires a été entravé par des problèmes d'ordre logistique (infrastructures endommagées, etc.). Les retards pris dans l'adoption de procédures d'achat d'urgence ont eux aussi ralenti les efforts menés par certains partenaires. Compte tenu des déficiences clairement identifiées dans les chaînes d'approvisionnement, aux niveaux tant mondial que national, les groupes sectoriels se sont efforcés de remédier aux problèmes en adaptant leurs stratégies d'intervention par le biais de solutions novatrices, ponctuelles et à la hauteur des besoins, tout en continuant de privilégier les achats effectués sur place de sorte que les secours puissent parvenir le plus rapidement possible à leurs bénéficiaires.

32. C'est ainsi par exemple que dans le secteur du logement, les dégâts causés aux habitations constituent l'un des problèmes majeurs auxquels les organismes humanitaires doivent faire face. L'ampleur de ces dégâts constitue habituellement le principal indice qui permet de repérer les régions ayant le plus besoin d'aide.

Néanmoins, comme les fonds et les capacités disponibles pour mettre en œuvre les programmes d'assistance sont limités, il devient de plus en plus important de bien cibler l'aide. C'est pourquoi des critères de sélection supplémentaires tels que la capacité à faire face sur le plan social ont été élaborés pour mieux déterminer les populations les plus vulnérables. Le pourcentage d'habitations détruites au sein d'une communauté permet de mesurer avec plus de précision son aptitude à faire face à la situation et à se relever, que ne le feraient de simples statistiques sur les dégâts subis, et constitue donc un critère plus utile d'attribution de l'assistance.

33. Certains groupes dont les capacités en matière de gestion de l'information laissaient au départ à désirer, ont manqué les occasions qui leur étaient offertes d'améliorer l'efficacité de leurs interventions humanitaires. La collecte et l'analyse de données ont pâti de l'absence de modèles uniformisés de présentation des résultats, notamment aux niveaux local et provincial, et de définition claire des rôles et des responsabilités imparties à chacun en matière de présentation et de partage de données. Pour remédier à ces problèmes initiaux, plus de 50 spécialistes de la gestion de l'information ont été déployés à Islamabad et dans les pôles de coordination des 12 groupes sectoriels, à l'échelle des provinces. On a intensifié les efforts visant à renforcer les capacités de l'Autorité nationale de gestion des catastrophes, dans le domaine de la gestion de l'information. Le Single Reporting Format (modèle unique de présentation des résultats), une initiative lancée conjointement par l'Autorité nationale de gestion des catastrophes et l'antenne du Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat de l'ONU au Pakistan, est un outil informatique qui permet de surveiller, sur le Web, les opérations de secours et l'acheminement des articles qui a été mis au point dans le cadre de ces interventions d'urgence. Pour aider à assurer la transparence des opérations, faire en sorte que toutes les parties prenantes aient à rendre des comptes, et garantir l'efficacité de l'aide, l'ensemble des données entrées dans le système sont mises à la disposition de tous les organismes humanitaires.

34. L'évolution progressive des inondations qui, sept semaines après le début des opérations de secours, continuaient de causer de nouveaux dégâts et d'engloutir des villages tout entiers, a fortement mis à l'épreuve les capacités des organismes d'aide humanitaire qui ont dû simultanément mener à bien des opérations de sauvetage, de secours et de relèvement rapide dans différentes parties du pays. Aussi, certaines régions de la province de Khyber Pakhtunkhwa qui avaient été parmi les premières à être frappées de plein fouet ont été comparativement mieux aidées que d'autres, car c'est sur elles que les organismes humanitaires ont tout d'abord fait porter leurs efforts. Les provinces du Penjab et du Sindh, où des ressources humaines supplémentaires ont été déployées, ont elles aussi été privilégiées.

35. Comme on l'a fait remarquer précédemment, les ravages causés par les inondations au Pakistan ont été accentués par les vulnérabilités intrinsèques du pays, notamment la situation humanitaire difficile que connaissaient déjà les personnes déplacées et les réfugiés dans le nord-ouest du pays, la pauvreté endémique et les problèmes structurels. En outre, alors que dans la région de Khyber Pakhtunkhwa, le système de groupes sectoriels était déjà en place et l'Autorité nationale de gestion des catastrophes déjà bien établie, il en allait tout autrement au Penjab et au Sindh où les organismes humanitaires et les autorités provinciales ont dû partir de zéro pour créer des systèmes de coordination et d'acheminement de l'aide destinée aux zones sinistrées.

Prise en compte de la problématique hommes-femmes

36. D'après la National database and Registration Authority, 8 à 9 % des femmes étaient enregistrées en tant que soutien de famille. Le contexte socioculturel varie suivant les régions touchées par les inondations, ce qui ajoute à la complexité des interventions. Il ressort du rapport du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme sur l'évaluation préliminaire des besoins en fonction des sexes, que les femmes peuvent être oubliées lors du processus d'indemnisation dans la mesure où leur contribution économique n'est habituellement pas visible. Bien que leur santé soit indispensable au bien-être de leur famille, après une catastrophe, elles ont tendance à placer les besoins de leurs proches avant les leurs, conformément à leur rôle traditionnel d'aidante. Dans certaines provinces et en l'absence de prestataires de soins de santé de sexe féminin, certaines normes culturelles telles que la pratique du « purdah » (séparation stricte des sexes) limitent l'aptitude des femmes à exprimer clairement leurs besoins même après que les inondations les ont contraintes à se réfugier dans des camps et à se retrouver dans des espaces publics.

37. Fait encourageant, les inondations ont permis aux femmes de participer aux opérations humanitaires et de fournir la preuve de leur efficacité dans ce domaine. L'utilisation d'indicateurs de la condition féminine lors de l'élaboration du Plan de secours et de relèvement rapide à la suite des inondations au Pakistan a permis de renforcer les pratiques stratégiques en matière de parité des sexes et l'on estime que près de 40 % des projets élaborés au sein des différents groupes sectoriels ont contribué pour une part importante à la promotion de l'égalité entre hommes et femmes. Il ressort d'une analyse financière que les donateurs ont accordé une attention toute particulière à ces projets qui ont bénéficié d'un financement prioritaire.

C. Relèvement rapide et reconstruction

38. Les problèmes structurels et de développement sous-jacents, y compris la malnutrition, ont été mis en lumière à la suite des inondations, attirant d'autant plus l'attention sur certaines des régions les plus sous-développées du pays. Les programmes d'aide mis en place après les inondations ont permis d'enregistrer des résultats positifs : pour la première fois, des milliers d'enfants réfugiés dans les camps ont pu avoir accès à une éducation, et davantage de personnes ont reçu une carte d'identité (dont un grand nombre de femmes), ce qui leur permet de bénéficier également du système de cartes de retrait du Gouvernement.

39. L'Autorité nationale de gestion des catastrophes a recensé les six secteurs prioritaires ci-après en ce qui concerne les activités de relèvement rapide : moyens de subsistance tirés de la production agricole ou non agricole, rétablissement des infrastructures communautaires, éducation, santé, logement et rétablissement de la gouvernance.

40. La mise en œuvre immédiate des activités de relèvement rapide s'est imposée dès la fin de la catastrophe, pour faire en sorte que ceux qui avaient été sauvés grâce aux secours puissent survivre et que les efforts spontanés de relèvement au niveau local puissent être soutenus jusqu'à ce que les activités de reconstruction et de relèvement à moyen terme commencent à produire leurs effets. Cette approche facilitera non seulement une transition rapide vers la reconstruction et le relèvement,

mais limitera potentiellement la dépendance à l'égard des secours. Le relèvement rapide est essentiel pour assurer l'indemnisation des millions de personnes affectées par les inondations. La nature de la catastrophe a obligé le Gouvernement et les organismes humanitaires à s'engager dans des opérations de sauvetage, de secours et de relèvement rapide simultanément et dans différentes zones géographiques. En outre, les inondations auront très certainement des répercussions sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, sauf si des mesures concertées sont prises à temps pour le redressement.

41. Dans les provinces de Khyber Pakhtunkhwa et du Punjab les activités ont évolué vers le relèvement et la reconstruction, mais dans la province du Baluchistan et dans certaines parties de la province du Sindh le schéma des déplacements et des retours demeure compliqué. Plus de 130 000 personnes sont encore hébergées dans des camps alors que les activités de redressement et de reconstruction ont commencé dans d'autres régions. Dans grand nombre de régions touchées, les activités de secours humanitaire, de relèvement rapide, de redressement, de reconstruction et de développement se poursuivent simultanément, parfois dans le même district.

42. Au 31 janvier 2011, des travaux de construction d'abris d'une pièce ou d'abris temporaires étaient en cours pour 180 000 familles. En outre, 435 écoles avaient été réparées, 600 000 foyers avaient reçu des ensembles de récoltes et des kits de maraîchage, environ 310 000 foyers allaient recevoir des animaux d'élevage et 227 000 foyers recevaient déjà un appui financier d'urgence (rémunération contre travaux agricoles, semences, kits de maraîchage et outils).

43. Une analyse préliminaire du rapport d'évaluation du relèvement après les inondations, établi récemment par le PAM et la FAO (appuyés par UNIFEM et Oxfam), suggère qu'à la suite de la catastrophe, les districts de la province du Sindh, eux-mêmes touchés, ont accueilli le plus grand nombre de personnes exposées à l'insécurité alimentaire, soit plus de 2,4 millions de personnes, suivis par les provinces du Punjab (1,8 million de personnes), de Khyber Pakhtunkhwa (1,2 million de personnes) et du Baluchistan (plus de 300 000 personnes). Selon les estimations, l'insécurité alimentaire de près de 3 millions de ces personnes, dont la grande majorité appartient au monde agricole, résulte directement des inondations. Selon le même rapport, les moyens de subsistance auraient été considérablement modifiés à la suite des inondations, une proportion élevée d'agriculteurs s'étant tournée vers des travaux de main-d'œuvre non qualifiée pour gagner leur vie. Étant donné que près de la moitié des terres arables étaient encore inondées au moment de l'évaluation, environ un agriculteur sur quatre avait recours à des travaux de main-d'œuvre pour subvenir aux besoins de leur famille.

44. Les résultats de l'enquête nutritionnelle effectuée récemment auprès des personnes touchées par les inondations révèlent des taux de malnutrition aiguë globale dans la province du Sindh, qui dépassent très largement le seuil critique de nutrition en situation d'urgence qui est de 15 %. Le taux enregistré dans la partie nord de la province était de 22,9 %, tandis que dans la partie sud il était de 21,2 %. La stratégie nutritionnelle intégrée du Pakistan, lancée en tant qu'initiative concertée regroupant cinq domaines (nutrition, alimentation, agriculture, eau/assainissement et hygiène, et santé), vise à satisfaire les besoins des populations vulnérables dans les secteurs des secours, du relèvement et du développement.

45. Dans une quinzaine des districts les plus touchés des provinces du Sindh, du Punjab, du Baluchistan et de Khyber Pakhtunkhwa, qui connaissaient déjà un niveau élevé d'insécurité alimentaire avant la catastrophe, la fourniture d'une aide alimentaire dans le cadre du relèvement rapide s'est intensifiée. Les mesures comprennent notamment des vivres ou une rémunération contre du travail afin d'améliorer les moyens de subsistance et les possibilités de générer des revenus, des programmes d'alimentation scolaire pour accroître les possibilités de formation, et un appui nutritionnel pour les femmes et les jeunes enfants vulnérables. Au 31 janvier 2011, environ 1,2 million de personnes dans les provinces de Khyber Pakhtunkhwa, du Punjab et du Sindh ont bénéficié du programme vivres contre travail et au Punjab 3 000 familles ont profité de programmes pilotes d'aide financière en espèces. Un programme de coupons alimentaires dans les provinces de Khyber Pakhtunkhwa, du Punjab et du Sindh a aidé 64 000 familles. Le programme, lancé début août, s'est achevé fin février 2011.

46. Conformément aux conclusions du rapport d'évaluation du relèvement après les inondations, 3 millions d'individus exposés à l'insécurité alimentaire bénéficieront jusqu'en juillet 2011 de programmes d'appui aux moyens de subsistance, de programmes d'alimentation scolaire et de régimes d'intervention nutritionnelle pour les enfants âgés de moins de 5 ans, ainsi que pour les femmes enceintes et les femmes qui allaitent. Des secours alimentaires continueront d'être distribués dans quatre districts du Sindh et un district du Baluchistan où ils sont encore nécessaires.

47. Plus de 12 000 personnes, constituant une main-d'œuvre qualifiée ou non, ont bénéficié de revenus grâce à des projets de réparation des canaux, des chaussées et des rues, de renforcement des structures de protection contre les inondations et d'amélioration des systèmes de drainage. Un programme de rémunération contre du travail a été également mis en place dans le district de Nowshera dans la province de Khyber Pakhtunkhwa; et une aide sous forme de petites subventions a permis à 656 petites entreprises de reprendre leurs activités.

48. La nécessité d'utiliser des taux d'autorelèvement comme indicateurs a été l'un des enseignements tirés de la catastrophe. Au début du relèvement, il est important de pouvoir mesurer les taux d'autorelèvement et de se baser sur ces taux pour recenser les facteurs qui y contribuent le plus. Par exemple, les activités de relèvement rapide du groupe chargé des abris indiquent qu'il faut encourager l'intégration de mesures de réduction des risques de catastrophe dans les activités d'autorelèvement. Cette approche permettra d'améliorer la préparation des bénéficiaires aux catastrophes en cas de nouvelles situations d'urgence.

49. En janvier 2011, le Pakistan a décidé de passer de la phase des secours à celle du relèvement et a déclaré que la phase de secours du plan d'urgence était achevée. Le Gouvernement a annoncé que les activités de secours se poursuivraient jusqu'à fin mars 2011 dans quatre districts du Sindh et un district du Baluchistan. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le PNUD collaborent pour assurer une transition ordonnée à la phase du relèvement et ont effectué une mission conjointe pour élaborer une stratégie en coordination avec le Gouvernement. Étant donné qu'il faut incorporer les activités visant à satisfaire les besoins humanitaires résiduels dans celles de relèvement à long terme, les organismes des Nations Unies ont joint leurs efforts pour y parvenir.

50. Une évaluation interorganisations en temps réel a été effectuée en janvier et février 2011. Ses recommandations permettront aux organismes humanitaires d'intégrer les enseignements qui en auront été tirés aux activités d'intervention lors de prochaines catastrophes.

D. Réduction des risques de catastrophe et planification préalable aux catastrophes

51. Le Pakistan est exposé à toutes sortes de catastrophes naturelles, qui se manifestent communément sous forme de cyclones, d'inondations, de glissements de terrain, de tremblements de terre et de sécheresse. Les inondations de 1950, 1988, 1992 et 1998 ont fait un grand nombre de victimes et causé des pertes matérielles importantes, et les inondations de juillet 2010 sont considérées comme les plus graves de ces 80 dernières années. La vulnérabilité du pays aux risques sismiques a été prouvée en octobre 2005 lorsqu'un tremblement de terre d'une magnitude de 7,6 sur l'échelle de Richter a frappé neuf districts de Khyber Pakhtunkhwa (auparavant connue sous le nom de la Province de la frontière du Nord-Ouest), le Jammu et le Cachemire, causant la mort de plus de 73 000 personnes et endommageant ou détruisant environ 450 000 maisons. Les sécheresses de 2000-2002 et 14 cyclones enregistrés pendant la période 1971-2001 ont provoqué d'importants dégâts. Les changements climatiques sont considérés comme un facteur décisif dans les changements affectant les régimes pluviométriques et dans l'augmentation sensible des précipitations pendant la mousson dans certaines parties du pays. Des travaux de recherche fondés sur des données relatives aux changements climatiques à long terme semblent indiquer un scénario de fortes précipitations qui se produiraient pendant la période des moussons dans la partie nord-ouest au lieu de la partie nord-est du Pakistan. Il s'ensuit que les zones jouxtant les rivières dans l'ouest du pays (Indus et Kabul) seront plus exposées à des inondations du type de celles qui se sont produites pendant la saison des moussons en 2010. Un plan de secours est en cours d'élaboration, en coordination avec l'Autorité nationale de gestion des catastrophes et l'ONU, en vue de la saison des moussons qui commencera en juillet 2011.

52. La Commission nationale de gestion des catastrophes, présidée par le Premier Ministre, est l'organe de décision suprême au Pakistan en ce qui concerne les questions de gestion des catastrophes. L'Autorité nationale de gestion des catastrophes, en tant qu'organe d'exécution de la Commission, a pour mandat de coordonner et de surveiller la réalisation des politiques nationales et des stratégies relatives à la gestion des catastrophes.

53. L'Organisation des Nations Unies, par l'intermédiaire du Programme des Nations Unies de gestion des risques liés aux catastrophes, a continué de fournir un appui technique à l'Autorité nationale de gestion des catastrophes en ce qui concerne l'élaboration et le renforcement des politiques et des arrangements juridiques et institutionnels relatifs à la gestion des risques liés aux catastrophes. La réduction des risques liés aux catastrophes doit être intégrée dans la planification du développement et le renforcement des capacités dans le domaine de la gestion des catastrophes doit s'effectuer au niveau des districts. Une des composantes majeures de l'appui de l'ONU a été dirigée par le Gouvernement vers des activités de renforcement des capacités et de sensibilisation eu égard à l'intégration de mesures de réduction des risques en cas de catastrophe dans toutes les activités de

planification du développement dans les principaux ministères. À partir des enseignements tirés des inondations, le Gouvernement a reconnu la nécessité d'inclure la réduction des risques en cas de catastrophe dans tous les projets approuvés par la Commission de planification, en tant que partie intégrante du cycle de programmation. Des listes de vérification concernant les divers aspects de la réduction des risques en cas de catastrophe ont donc été adoptées par la Commission de planification afin qu'elles soient dûment prises en compte à l'avenir.
