



Assemblée générale

Distr. générale
11 août 2014
Français
Original : anglais

Soixante-neuvième session

Point 70 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**

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 68/103 de l'Assemblée générale, dans laquelle l'Assemblée a prié le Secrétaire général de continuer à améliorer les interventions de la communauté internationale en cas de catastrophe naturelle et de lui en rendre compte à sa soixante-neuvième session. Le rapport fournit un aperçu des catastrophes liées à des risques naturels qui se sont produites pendant la période considérée et analyse des questions thématiques en mettant particulièrement l'accent sur la gestion des risques et l'interopérabilité. Le rapport donne un aperçu des efforts en cours et des progrès réalisés pour renforcer la coopération internationale dans ce domaine et s'achève sur des recommandations propres à améliorer les interventions en cas de catastrophe naturelle.

* A/69/150.



I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 68/103 de l'Assemblée générale dans laquelle l'Assemblée a prié le Secrétaire général de continuer à améliorer les interventions de la communauté internationale en cas de catastrophe naturelle. Il porte sur l'année civile 2013.

II. Bilan de l'année

A. Données sur les catastrophes survenues en 2013

2. En 2013, le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes a recensé 334 catastrophes naturelles qui ont coûté la vie à quelque 22 600 personnes et en ont touché 97 millions d'autres, avec des pertes économiques totales évaluées à plus de 118 milliards de dollars. Pour la quatrième année consécutive, les pertes économiques annuelles ont dépassé les 100 milliards de dollars. L'Asie a été la région la plus touchée puisque c'est en Asie que s'est produit près de la moitié (160) de toutes les catastrophes survenues en 2013 et que 88 % des décès causés par des catastrophes se trouvaient en Asie.

3. En 2013, des crises majeures, longues et récurrentes ont continué de toucher des pays et régions vulnérables, comme le Sahel et les Philippines. Ces 10 dernières années, le Sahel a connu plusieurs crises alimentaires et nutritionnelles graves qui se reproduisent tous les trois à cinq ans et risquent de devenir plus fréquentes en raison des changements climatiques et de la croissance démographique, ce qui laisse peu de temps au processus de relèvement. Le coût de l'action humanitaire a augmenté de façon spectaculaire, passant de 196 millions de dollars en 2005 à 2,2 milliards de dollars en 2014. La cinquième opération interinstitutions en 10 ans a dû être déployée aux Philippines après le passage du typhon Haiyan et le tremblement de terre de Bohol. Vu que cette tendance devrait aller en s'aggravant, il est impératif de rompre le cercle vicieux des crises prolongées et récurrentes en gérant les risques de catastrophe et en s'attaquant à leurs causes profondes.

B. Catastrophes liées aux risques naturels

4. La catastrophe la plus dévastatrice qui s'est produite au cours de la période considérée a été le typhon Haiyan (appelé aux Philippines « typhon Yolanda »). Il a touché les Philippines le 8 novembre et fait plus de 14 millions de victimes, dont 5,4 millions d'enfants. Les autorités nationales ont recensé 6 300 décès, 1 061 personnes disparues, près de 4 millions de personnes déplacées et plus d'un million d'habitations endommagées, dont quasiment la moitié a été détruite. Les systèmes efficaces d'alerte précoce ont permis d'évacuer, grâce à des opérations à grande échelle, 162 000 familles vers des centres d'accueil avant que le typhon Haiyan frappe le pays. Une équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe a été dépêchée sur place avant l'arrivée du typhon pour soutenir l'action du Gouvernement philippin. Compte tenu de l'ampleur des dégâts, le Comité permanent interorganisations a proclamé une urgence de niveau 3 le 12 novembre afin de susciter une réponse maximale du système des

Nations Unies. Le niveau 3 a été officiellement levé trois mois plus tard, le 14 février 2014.

5. Le typhon Haiyan a succédé à un tremblement de terre de magnitude 7,2 sur l'échelle de Richter qui avait frappé la province insulaire voisine de Bohol le 15 octobre, faisant plus de 220 morts et endommageant ou détruisant plus de 367 700 habitations. Bien qu'Haiyan n'y ait pas fait trop de dégâts, la capacité d'intervention des partenaires s'en est trouvée affectée car de nombreux organismes publics philippins et organisations humanitaires internationales ont réaffecté les ressources destinées à l'île de Bohol aux autres zones touchées par le typhon.

6. Au Pakistan, les inondations provoquées par la mousson de 2013 ont fait moins de victimes que les années précédentes mais ont tout de même touché 1,5 million de personnes (contre 18 millions en 2010, 5 millions en 2011 et 4,8 millions en 2012). De forts tremblements de terre ont également secoué le Baloutchistan en mars et septembre, faisant près de 215 000 victimes et causant la mort de 400 personnes.

7. En Inde, le cyclone Phailin qui s'est abattu sur les États d'Orissa et d'Andhra Pradesh en octobre a été le deuxième cyclone tropical majeur qu'ait connu le pays (après le cyclone d'Orissa de 1999). Les investissements du Gouvernement indien dans les systèmes d'alerte précoce et les opérations efficaces d'évacuation des communautés exposées ont permis de limiter les pertes en vie humaine (47) alors que le cyclone d'Orissa avait fait près de 9 900 morts en 1999.

8. Dans la région du Sahel, 11,3 millions de personnes sont demeurées en situation d'insécurité alimentaire (contre 18 millions en 2012), dont 5 millions d'enfants menacés de malnutrition. Malgré les excédents de production céréalière, les populations les plus vulnérables ont continué de ressentir les effets de la crise alimentaire et nutritionnelle de 2012. L'action conjointe de l'augmentation du prix des denrées alimentaires, de la contraction du commerce et de l'accès restreint aux marchés dus à l'insécurité, au fort niveau de pauvreté et à l'endettement des ménages a poussé les populations les plus vulnérables à vendre ce qu'elles possédaient et provoqué une baisse de leur pouvoir d'achat. En outre, près d'un demi-million de personnes dans toute la région a souffert des inondations. Leur ampleur et les dégâts qu'elles ont occasionnés ont toutefois été notablement inférieurs à ceux enregistrés lors des fortes pluies de 2012, qui avaient affecté plus d'un million de personnes au Sahel.

9. La pire catastrophe qu'ait connue l'Afrique australe en 2013 a été causée par les inondations survenues au Mozambique, qui ont fait plus de 100 morts et 250 000 victimes. À Madagascar, le cyclone tropical Haruna a tué 26 personnes et affecté plus de 42 000 autres. Ailleurs dans la région, 268 000 personnes, dont 172 000 au Malawi, ont souffert des inondations. L'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, la Namibie et le Zimbabwe ont été frappés par la sécheresse qui a succédé à la forte saison des pluies. Les aléas climatiques, les invasions de criquets pèlerins et les attaques récurrentes de chenilles légionnaires ont détruit les cultures et provoqué l'une des pires situations d'insécurité alimentaire en des années, menaçant quelque 12,4 millions de personnes. Le taux de malnutrition est demeuré très élevé dans plusieurs pays et près de la moitié des enfants de Madagascar, du Malawi et du Mozambique souffrent de malnutrition chronique.

10. En Afrique de l'Est, de fortes pluies et inondations ont fait au moins 170 morts et poussé 225 000 personnes à fuir, essentiellement en Éthiopie, au Kenya, en Ouganda et en Somalie. En Somalie, un cyclone tropical et les crues subites qui ont suivi en novembre ont fait 80 morts; le Puntland a perdu 80 % de son bétail. Le Soudan a connu en août les pires inondations de ces 25 dernières années, qui ont touché plus de 400 000 personnes, tandis que les pluies saisonnières qui se sont abattues sur le Soudan du Sud ont affecté près de 350 000 personnes.

11. Au Mexique, un niveau record de précipitations et l'impact simultané des ouragans Ingrid et Manuel ont fait perdre la vie à plus de 150 personnes et placé 886 000 autres en situation d'aide d'urgence en septembre. L'agriculture et les moyens de subsistance ont été gravement touchés et on estime à 534 000 hectares les superficies endommagées. Au total, la saison 2013 des ouragans a causé quelque 7,5 milliards de dollars de pertes économiques au pays.

C. Tendances du financement lié aux catastrophes naturelles

12. En 2013, selon le Service de surveillance financière de l'ONU, le montant de l'aide humanitaire internationale a atteint 14,3 milliards de dollars, dont 2,1 milliards de dollars (soit 15 % du montant total) affectés aux catastrophes liées aux risques naturels. Ce chiffre est cinq fois plus élevé que celui de 2012, qui s'était établi à 407 millions de dollars. Cette forte hausse est due aux ressources importantes collectées au titre du financement des interventions après le typhon Haiyan aux Philippines (463 millions de dollars, soit 59 % des 781 millions de dollars sollicités)¹ et à la crise alimentaire et nutritionnelle au Sahel (1,1 million de dollars, soit 63 % des 1,7 milliard sollicités).

13. Le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires a versé 482 millions de dollars en 2013, dont 80,5 millions au titre des interventions liées aux catastrophes naturelles qui se répartissaient comme suit : 49,3 millions de dollars au titre des interventions liées aux inondations et aux ouragans, 19,7 millions de dollars au titre des interventions liées à la sécheresse, 6,5 millions au titre des interventions liées à l'invasion de criquets pèlerins et 5 millions de dollars au titre de celles liées aux tremblements de terre. Les cinq principaux pays bénéficiaires ont été les Philippines (30,3 millions de dollars), le Malawi (8 millions de dollars), le Nigeria (6,4 millions de dollars), le Mozambique (5,8 millions de dollars) et le Soudan (5,5 millions de dollars).

III. Réduction de la vulnérabilité et gestion des risques

A. Besoins et risques accrus, problèmes récurrents : il faut agir d'urgence

14. Au cours de la dernière décennie, le nombre et l'ampleur des crises humanitaires ont atteint des sommets inégalés. Les besoins en termes de financement ont augmenté de 430 % et le nombre de personnes ayant besoin d'assistance a doublé. Les organisations humanitaires qui interviennent dans les situations d'urgence sont déjà débordées alors que le coût des opérations et le

¹ Source : Données du Service de surveillance financière de l'ONU au 23 juillet 2014.

nombre de populations nécessitant une assistance ne font que croître. Parallèlement, la durée des interventions humanitaires s'allonge. Par le passé, l'aide d'urgence était conçue comme une intervention vitale qui avait pour but de venir en aide aux personnes touchées par un événement subit, tel qu'une catastrophe. Aujourd'hui, les crises prolongées ou récurrentes sont devenues la norme. Elles ont une incidence négative sur les programmes de développement alors que dans le même temps, les organisations humanitaires sont sans cesse sollicitées à poursuivre leur action dans les pays pendant plusieurs années ou à y retourner, sans que la fin soit en vue. On ne cesse d'appeler les acteurs humanitaires à faire plus avec moins de ressources dans des opérations de plus en plus coûteuses.

15. Le panorama du risque de catastrophe évolue rapidement et gagne en dynamisme. Les tendances mondiales convergentes aggravent le risque de crises majeures en même temps qu'elles en élargissent l'ampleur et la complexité. Les faits montrent que des problèmes tels que la croissance démographique galopante et l'urbanisation sauvage, la pauvreté et l'inégalité, l'inégalité des sexes, les violations des droits de l'homme, les changements climatiques et la dégradation de l'environnement, ainsi que la pénurie d'eau et de ressources, ne font qu'alimenter la vulnérabilité et aggraver les besoins. Par exemple, on estime à 1,2 milliard le nombre de personnes privées d'électricité en 2013 et à 47 % le pourcentage d'êtres humains qui vivra dans des zones soumises à un fort stress hydrique d'ici à 2030. D'ici à 2050, 6,3 milliards de personnes (sur les 9,3 milliards que devrait compter la planète alors) résideront en zone urbaine tandis que la demande alimentaire mondiale augmentera de 70 %. L'effet conjugué de ces tendances crée un facteur de risque majeur qui amplifiera la gravité et la complexité des crises humanitaires à l'avenir et pourrait peser davantage encore sur la capacité du système humanitaire international à réagir si rien n'est fait pour y remédier.

16. L'intensité et la fréquence des catastrophes ont aussi également érodé l'aptitude des populations vulnérables à absorber les chocs, la conséquence étant que les crises sont plus sévères et plus longues et de plus en plus récurrentes. Les catastrophes sapent et entravent le développement durable et les voies d'accès à la croissance et c'est la raison pour laquelle les catastrophes majeures et l'incidence cumulée d'événements moins graves et « silencieux » ne sont pas un problème uniquement d'ordre humanitaire. Les pertes économiques imputables aux catastrophes sont déjà colossales dans les pays à croissance rapide et à revenu intermédiaire parce que leur patrimoine économique et leur tissu industriel sont de plus en plus fragiles. Parallèlement, les répercussions sont particulièrement dévastatrices sur les pays plus petits et à faible revenu, qui sont souvent davantage vulnérables aux catastrophes. Les chocs multiples et répétés, y compris les catastrophes de faible intensité, dont les médias ne traitent en général pas et qui ne bénéficient pas de ressources insuffisantes, exacerbent la pauvreté extrême, compromettent le processus de relèvement et peuvent enfermer les populations dans un cercle vicieux de vulnérabilité accrue face à ces catastrophes récurrentes. Cette situation a une incidence particulièrement grave sur les groupes les plus vulnérables, comme les femmes pauvres, dont la mobilité est moindre, l'accès aux ressources restreint et l'aptitude à résister aux chocs limitée.

17. Ce rythme est intenable et place le système humanitaire international à la croisée des chemins. Le système ne peut plus se contenter d'intervenir après une catastrophe. Il est évident que l'action humanitaire ne permet pas, à elle seule, de répondre aux crises dont l'occurrence, l'ampleur et la complexité s'aggravent. Pour

inverser la tendance et alléger les souffrances, il faut continuer à renforcer les stratégies de prévention et de planification et la capacité des populations à résister aux chocs.

18. Les crises humanitaires sont souvent prévisibles et évitables. Étant donné que les pluies et les inondations suivent en général des cycles saisonniers, les crises alimentaires et nutritionnelles peuvent souvent être anticipées des mois avant qu'elles ne surviennent, de même que les ouragans et les tempêtes. Même lorsque cela n'est pas pleinement possible, des dispositifs permettent d'éviter que les risques se transforment en catastrophes et d'en atténuer l'impact. Cela suppose de nouer des partenariats plus solides entre les acteurs du développement et les acteurs humanitaires, les gouvernements et les intervenants locaux. Les organisations humanitaires et les organismes de développement doivent aider les gouvernements à se doter de moyens supplémentaires pour mieux anticiper les phénomènes météorologiques extrêmes, remédier aux causes sous-jacentes des risques de catastrophe, et réduire et gérer les risques résiduels. Cela suppose aussi de renforcer les capacités de réaction, d'optimiser les capacités d'intervention, de disposer de mécanismes effectifs d'alerte précoce et d'intervention rapide, et de donner aux populations les moyens de mieux se prémunir contre les risques naturels. La science et les innovations technologiques jouent à cet égard un rôle crucial. Il sera aussi fondamental de potentialiser l'importance et le rôle croissants que sont amenés à jouer les nouveaux acteurs qui participent à la gestion des risques et à la réduction des vulnérabilités.

19. La conjugaison complexe de catastrophes récurrentes et des défis mondiaux – et leurs conséquences potentiellement dramatiques – montre que la gestion des risques de crise humanitaire est plus urgente que jamais. Il est impératif de changer d'approche de manière à galvaniser la responsabilité commune des gouvernements, des acteurs humanitaires et des organismes de développement en matière de gestion des risques. Alors que la communauté internationale élabore un nouveau cadre de développement durable pour l'après-2015 et un instrument appelé à succéder au Cadre d'action de Hyogo, auquel le premier Sommet humanitaire mondial emboîtera le pas en 2016, le moment est venu de façonner le système international de façon à intégrer la gestion des risques dans les programmes d'action humanitaire et d'aide au développement pour combler tous les fossés de nature institutionnelle et sectorielle. On ne peut pas se permettre de rater ce rendez-vous.

B. Comprendre et surmonter les obstacles structurels, politiques et sociétaux qui se posent en matière de gestion des risques

20. Les informations qui précèdent ne sont, dans une large mesure, pas nouvelles. Elles ont été examinées et débattues par différents acteurs pendant des années. De nombreuses tentatives ont été esquissées pour gérer les risques de crise humanitaire mais, faute de systématisme, elles ont échoué à susciter un changement d'approche radical et permanent. Malgré le volume de données économiques disponibles et les crises récurrentes de grande ampleur qui causent des souffrances indicibles, peu de choses ont changé dans la manière dont le système international fait face aux risques de crise humanitaire. Des rapports récents appellent l'ensemble du système à passer du statut d'intervenant en temps de crise à celui de gestionnaire proactif et

systématique des risques pour renforcer les moyens d'y faire face et sauvegarder les progrès réalisés au prix d'âpres efforts en matière de développement².

21. Bien que l'adoption et la mise en œuvre d'un modèle plus optimal de gestion des risques se heurte à un certain nombre d'obstacles, le rapport stratégique 2014 du Bureau de la coordination des affaires humanitaires intitulé « Sauver des vies aujourd'hui et demain : Gestion des risques de crises humanitaires » indique quelles dispositions doivent être prises pour changer radicalement d'approche. Il recommande ainsi : a) de veiller à ce que les informations relatives aux risques soient suivies d'effet; b) de combler le fossé entre l'action et la programmation humanitaires et le développement; c) de donner la priorité à la gestion des risques; et d) d'assurer le financement de la gestion des risques.

Passer de l'information à l'action

22. Bien que souvent accessibles, les informations sur les risques ne sont pas toujours suivies d'effet. Ainsi, par exemple, en Somalie, malgré la diffusion en temps voulu d'un bulletin d'alerte, 258 000 personnes ont péri en raison de la famine et de l'insécurité alimentaire qui ont sévi dans le pays entre octobre 2010 et avril 2012. Le secteur humanitaire a investi des ressources considérables, ces dernières années, dans la collecte et l'analyse d'informations, ce qui a généré un volume inégalé de données, mais la façon dont les données sur les risques de catastrophe sont diffusées et échangées doit être considérablement améliorée. Par exemple, même si de nombreux pays ont perfectionné leur système d'alerte précoce, beaucoup reste à faire pour que les acteurs locaux et les populations participent à la planification des activités et au processus de prise de décisions et puissent réagir de façon appropriée en cas d'alerte. Sans cette « connectabilité du dernier kilomètre », aucun système d'alerte précoce ne peut être pleinement opérationnel.

23. Les organisations humanitaires ne disposent pas toujours, à elles seules, des moyens voulus pour analyser les informations se rapportant aux risques de catastrophe et prendre les décisions appropriées. Pour pallier cette situation, il faut améliorer la coordination et la planification et l'analyse conjointes des données et établir de solides canaux de communication et partenariats avec les gouvernements et les organisations locales. Les outils d'analyse des risques peuvent à cet égard être utiles car la compréhension commune des risques permet à tous les acteurs d'utiliser les ressources de façon coordonnée et efficiente. L'indice de gestion des risques, qui est en cours d'utilisation, est le fruit d'une initiative conjointe du Comité permanent interorganisations et du Centre commun de recherche de la Commission européenne qui avait pour but de produire le premier outil mondial, objectif et transparent de compréhension du risque de crises humanitaires. Cet indice peut être utilisé pour localiser et classer par ordre d'importance les populations et les zones le plus

² *Sauver des vies aujourd'hui et demain : Gestion des risques de crises humanitaires* (Bureau de la Coordination des affaires humanitaires de l'ONU); *Rapport sur le développement dans le monde 2014 : Risques et opportunités – la gestion du risque à l'appui du développement* (Groupe de la Banque mondiale), *Dare to Prepare: taking risk seriously* (Comité permanent interorganisations et Overseas Development Institute, ODI), *Rapport d'évaluation mondial sur la réduction des risques de catastrophe 2013 : Du partage des risques aux bénéfices partagés : Analyse de la rentabilité de la réduction des risques de catastrophe* (Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, UNISDR) et *Managing Famine Risk: Linking Early Warning to Early Action* (Chatham House).

susceptibles d'être frappées par une crise humanitaire; pour appuyer les décisions concernant les différentes manières de réduire les risques qui menacent les populations; et pour prévenir, atténuer et anticiper des crises potentielles. Pour ce faire, les processus de décision doivent être suffisamment réactifs pour que des actions puissent être rapidement décidées sur la base de données fiables. Si les décisions relatives aux investissements dans le développement durable, au renforcement des capacités, à la planification et à l'action rapide ne sont pas fondées sur une analyse des risques, les décideurs aux niveaux international, national et local sont condamnés à reproduire les erreurs du passé.

Le fossé entre l'action et la programmation humanitaires et le développement

24. On a reconnu que le fossé entre l'action et la programmation humanitaires et les activités de développement constitue un obstacle à la gestion efficace des risques. Ce fossé crée un hiatus entre l'action humanitaire à court terme et les programmes de développement à long terme, entrave les activités menées à moyen terme comme celles liées à la planification préalable, à la création de dispositifs de protection sociale et au soutien des moyens de subsistance, qui sont indispensables à l'atténuation des crises et au processus de relèvement. Malgré les efforts déployés pour combler ce fossé, d'importants problèmes subsistent. Bien que de nombreuses organisations et de nombreux pays aient mis en œuvre des programmes qui répondent aux besoins immédiats et à long terme, les cycles de planification, les sources de financement et les approches programmatiques ne sont pas encore toujours bien harmonisés. Ce peut aussi être le cas dans les organisations à double-mandat où les départements qui s'occupent des actions urgentes et ceux qui s'occupent du développement sont souvent séparés et dont les stratégies et programmes se recoupent à peine. Pour y remédier, les acteurs de l'aide humanitaire et du développement doivent arrêter une compréhension commune des facteurs sous-jacents des crises, clarifier et définir les rôles et les responsabilités correspondant à l'expertise de chacun, et fixer des objectifs communs.

25. Le Plan d'action des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe aux fins du renforcement de la résilience constitue un pas dans la bonne direction et contribue à renforcer l'engagement cohérent et coordonné du système des Nations Unies pour aider les États Membres à réduire plus rapidement les risques de catastrophe. Il offre le cadre dont les Nations Unies ont besoin pour élargir l'approche fondée sur la gestion du risque à ses programmes d'aide humanitaire et de développement et améliorer la planification des catastrophes afin de pouvoir soutenir efficacement les interventions aux niveaux national et local et le processus de redressement. Au-delà de cette évolution positive, les acteurs de l'aide humanitaire et du développement doivent redoubler d'efforts pour établir une approche de la gestion des risques qui soit plus globale, cohérente et systématique et davantage centrée sur l'humain.

26. Passer de l'action à la prévention est fondamentalement un défi politique; un changement véritable n'aura lieu que si les gouvernements prennent activement l'initiative de réformer l'architecture institutionnelle en place. Le *Rapport du Groupe de la Banque mondiale sur le développement dans le monde 2014* prône la constitution d'un conseil national pour la gestion du risque, recommandation à laquelle Singapour a déjà donné effet et qui est étudiée par la Jamaïque, le Maroc et le Rwanda. Un tel conseil contribuerait à une gestion proactive des risques à tous les

niveaux et permettrait d'intégrer et de soutenir les objectifs plus larges de développement.

27. Au niveau mondial, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en collaboration avec le Groupe des États qui résistent le mieux aux catastrophes, étudient de quelle façon on pourrait inciter à un changement institutionnel, briser le cloisonnement entre les acteurs du développement et les acteurs humanitaires et coordonner leurs activités. D'autres initiatives sont également en cours d'expérimentation pour lever les obstacles à une gestion des risques plus cohérente et intégrée. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le PNUD (au nom du Comité permanent interorganisations et du Groupe des Nations Unies pour le développement) examinent de quelle façon il serait concrètement possible de soutenir la planification stratégique afin de rapprocher le cadre humanitaire du cadre de développement, comme les plans d'intervention stratégiques, les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et d'autres dispositifs nationaux à plus long terme. À titre d'exemple, l'appel lancé pour 2014-2016 en faveur de la région du Sahel vise à répondre à la fois à des vulnérabilités aiguës et chroniques et à renforcer les capacités nationales et régionales, à améliorer le dialogue avec les communautés et à établir un esprit de partenariat renforcé entre les acteurs du développement et le secteur public. Le cadre d'action commun de renforcement de la préparation en cas de situation d'urgence élaboré par le Comité permanent interorganisations, le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe recommande également de développer les moyens de planification préalable de façon plus cohérente. Cela suppose de suivre une approche par pays qui soit systématique et qui évalue à la fois les besoins et les capacités et de se fonder sur cette évaluation pour élaborer et réaliser conjointement des programmes et des plans pour mieux se préparer aux catastrophes.

Mobilisation en faveur de la gestion des risques

28. Les efforts déployés pour passer à une approche de la gestion des risques sont voués à l'échec si les gouvernements des pays touchés, les donateurs et les organisations humanitaires et organismes de développement ne se mobilisent pas fortement en ce sens. Pour intégrer la gestion des risques dans les systèmes humanitaires et de développement, il faut susciter une forte mobilisation en faveur de cette approche, prendre des décisions univoques au niveau institutionnel et élaborer des plans d'intervention opérationnels. Les coordonnateurs résidents des opérations humanitaires peuvent jouer un rôle de catalyseur en incitant les gouvernements à adopter cette approche et en assurant la coordination, en particulier au sein des entités des Nations Unies, grâce à l'intégration de la planification préalable et de la gestion des risques de catastrophe dans les partenariats et cadres de développement des Nations Unies. Les coordonnateurs résidents et leur bureau devront peut-être bénéficier de ressources et d'un soutien accru pour qu'ils puissent promouvoir ce changement d'approche auprès des organisations et surmonter les obstacles institutionnels à cette fin.

29. Le plan d'action commun de renforcement de la préparation en cas de situation d'urgence élaboré par le Comité permanent interorganisations, le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe peut aider les coordonnateurs résidents et les

coordonnateurs des opérations humanitaires ainsi que les équipes de pays en encourageant le déploiement de conseillers techniques spécialisés en matière de gestion des risques et de développement des capacités. Le plan d'action commun reconnaît que la coopération interinstitutions au niveau international devrait soutenir le rôle moteur des gouvernements nationaux et locaux en matière de planification dans le cadre de l'approche élargie de la gestion des risques de catastrophe, laquelle devrait être incorporée dans le cadre normatif et institutionnel des États afin qu'ils disposent plus durablement des moyens de faire face aux catastrophes. Il est fondamental que le Comité permanent interorganisations, le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe continuent d'encourager les pays à mettre en œuvre le plan d'action commun et à l'incorporer aux activités de planification et d'intervention et aux programmes de développement.

30. Pour que les gouvernements et les organisations accordent la priorité stratégique voulue à la gestion des risques de crise humanitaire, il faut que le cadre institutionnel et la façon dont nous concevons aujourd'hui les interventions sur le terrain soient adaptés aux objectifs poursuivis. Il nous faut mieux comprendre quels arguments peuvent le mieux convaincre les acteurs nationaux et internationaux du bien-fondé de l'approche de la rentabilité. Cela nécessitera peut-être de prendre des risques calculés et de considérer les risques actuels comme l'occasion bienvenue d'opter pour un développement durable, rentable et informé de ceux-ci. La réactivité requise par l'approche de la gestion des risques sera récompensée sur le plan politique. Parvenir à contenir une crise avant qu'elle ne se généralise, notamment grâce aux informations fournies par les systèmes d'alerte précoce, sera considéré comme un succès et dûment reconnu, apprécié et récompensé. C'est pourquoi il faut continuer d'accorder la priorité aux informations nécessitant le déclenchement d'actions appropriées et de soutenir les approches de toute manière bénéfiques – c'est-à-dire celles qui donnent lieu à un rendement positif net, que le risque anticipé se matérialise ou non – comme les programmes de renforcement des capacités des intervenants locaux et nationaux axés sur la formation et les exercices de simulation de situation d'urgence.

Financement de la gestion des risques

31. La question du financement est celle qui conditionnera le passage à une approche davantage axée sur l'anticipation. Le financement reflète les priorités : au cours des 20 dernières années, 0,5 % seulement de l'aide internationale a été affecté aux activités de planification préalable et de prévention des catastrophes et 1 % seulement de l'aide au développement destinée aux 40 pays qui étaient les plus importants bénéficiaires de l'aide humanitaire a été consacré à la réduction des risques de catastrophe. L'étude réalisée par le Comité permanent interorganisations et l'Institut du développement outre-mer (ODI) montre que la planification préalable souffre d'une fragmentation de la structure de l'aide humanitaire, qui n'a pas évolué ou ne correspond pas à une situation qui requiert et exige de plus en plus de recourir à une approche centrée sur une gestion plus globale des risques. De nombreuses raisons expliquent l'insuffisance des moyens financiers et elles ne sont pas faciles à éluder. Les donateurs mais aussi les gouvernements des pays touchés ont tendance à privilégier les actions à court terme qui donnent des résultats rapides. L'argument de la rentabilité appliqué à la réduction des risques de catastrophe, y compris l'analyse coûts-avantages, est parfois difficile à expliquer de façon convaincante et les

décideurs ont du mal à traduire cet argument en termes concrets parce qu'ils ont besoin, outre les incertitudes inhérentes à la gestion des risques de catastrophe, de connaître les spécificités de chaque situation et qu'ils réclament du temps pour en apprécier les résultats. On impute aussi cela à des législations strictes, aux prescriptions contradictoires en matière de financement des interventions et à la dissociation des budgets alloués à l'aide humanitaire et de ceux destinés au développement. Ces écueils n'ont toutefois pas empêché des avancées encourageantes, comme le quasi-doublement entre 2010 et 2013 de la réserve de fonds du Groupe de la Banque mondiale destiné à la réduction des risques de catastrophe, qui s'élève actuellement à 3,8 milliards de dollars. L'expérience tirée de ces succès devrait être transposée dans un nombre accru de pays.

32. L'allocation des ressources est aussi mal ciblée. D'après l'indice de gestion des risques, le Soudan du Sud, qui présente le plus fort risque de crise humanitaire, arrive au quarante-sixième rang des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement par habitant. Fonder le financement sur une évaluation objective et commune des risques permettrait d'affecter les ressources aux pays qui en ont le plus besoin et d'encourager une coordination plus optimale et un meilleur partage des charges entre donateurs. Un financement flexible à plus long terme permettrait aussi d'investir davantage dans la gestion des risques et de prendre des mesures immédiates puisque les interventions pourraient être renforcées et mieux adaptées aux besoins. En outre, en soutenant la planification préalable et les activités menées pour assurer la survie de la population, qui nécessitent des engagements à long terme, on gérerait plus efficacement les risques.

La voie à suivre

33. Pour surmonter ces obstacles et passer à une approche préventive, il faut que les pays touchés par des catastrophes, les donateurs, les acteurs humanitaires, les agents du développement et d'autres parties prenantes fassent de la gestion des risques une priorité absolue. Les acteurs humanitaires et ceux du développement doivent unir leurs efforts et participer à des initiatives conjointes d'identification des risques et de mise en œuvre de programmes holistiques qui vont au-delà de l'intervention urgente. La budgétisation, la planification, la programmation et la coordination doivent fournir un cadre stratégique et opérationnel cohérent pour surmonter les obstacles qui se posent en matière de gestion des risques.

C. La gestion des risques au titre du Programme de développement pour l'après-2015, du Cadre de réduction des risques de catastrophe pour l'après-2015 et du Sommet mondial sur l'aide humanitaire

34. Le Programme de développement pour l'après-2015, le Cadre de réduction des risques de catastrophe pour l'après-2015, un nouvel accord sur le climat, et le Sommet mondial sur l'aide humanitaire offrent des occasions uniques d'apporter les changements voulus au système des institutions internationales. Le développement ne peut être durable si le risque de crises humanitaires n'est pas pris en compte et géré comme une priorité commune. S'attaquer aux problèmes tels que la pauvreté, l'inégalité et la discrimination, les changements climatiques et la dégradation de l'environnement, l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et la malnutrition, le

déplacement prolongé de populations, et les conflits et la vulnérabilité, notamment en protégeant et promouvant les droits de l'homme, en renforçant la capacité de résistance des communautés, et en leur permettant de mieux assurer leur survie, sera déterminant à la fois pour l'action humanitaire et les programmes de développement et pour la satisfaction des besoins des populations les plus vulnérables.

35. Les progrès inégaux réalisés pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, la fragilité et la vulnérabilité chroniques, et les crises récurrentes et prolongées montrent combien il est nécessaire d'allouer de façon plus ciblée des ressources aux pays qui sont exposés à des risques de catastrophe et à d'autres crises humanitaires. Tout nouveau cadre de développement doit prendre en compte les personnes les plus pauvres et vulnérables et être conçu aussi en leur faveur. Le Programme de développement pour l'après-2015 offre une occasion unique à la communauté humanitaire de faire en sorte que les programmes de développement propres à réduire le risque de crises humanitaires et à contribuer à un relèvement durable en période de postcrise et de transition bénéficient du rang de priorité nécessaire et de moyens de financement prévisibles à long terme. Les conséquences sont interdépendantes : les crises humanitaires prolongées agissent comme un frein au développement durable parce qu'elles sapent le relèvement et la capacité de résister à long terme aux crises tandis qu'à l'inverse, le sous-développement peut amoindrir les capacités du pays et alourdir les conséquences de la crise sur les populations vulnérables. L'aide humanitaire peut être un investissement dans le développement, en particulier si elle respecte les objectifs de développement établis à moyen et long terme. La gestion des risques peut constituer un puissant levier de développement et mettre sur la voie du progrès les populations des pays en développement et des pays où les chocs négatifs ont pour principale conséquence de précipiter les familles dans la pauvreté.

36. Le Cadre de réduction des risques de catastrophe pour l'après-2015 offre les conditions propices pour introduire les changements nécessaires et faire en sorte que la planification du développement et les investissements prennent mieux en compte les pratiques actuelles en matière de gestion des risques. La troisième Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, qui se tiendra à Sendai, au Japon, du 14 au 18 mars 2015, devrait, entre autres objectifs, adopter un cadre de réduction des risques de catastrophe pour l'après-2015 et définir les modalités de coopération en vue de sa mise en œuvre et de son examen périodique. L'Assemblée générale préconise aussi vivement de favoriser la cohérence et la complémentarité du Cadre de réduction des risques de catastrophe au-delà de 2015 et du Programme de développement pour l'après-2015. La réduction des risques de catastrophe doit être considérée comme un instrument essentiel de la réalisation du développement durable, capable de fonder les objectifs de développement durable sur les risques de catastrophe. La réduction des risques de catastrophe doit être conçue et reconnue comme un outil de référence susceptible d'encourager la réalisation et la mise en œuvre effectives non seulement des objectifs de développement durable, mais aussi de l'accord sur les changements climatiques et des documents qui seront adoptés à l'issue du Sommet mondial sur l'aide humanitaire. Les consultations menées jusqu'à aujourd'hui n'ont fait que réaffirmer qu'il fallait que la mise en œuvre des uns soit liée à la mise en œuvre des autres afin qu'ils se renforcent mutuellement. Il est également important de développer un système intégré de mesure des résultats qui soit élargi à ces processus politiques mondiaux et qui maximise l'impact de la réduction des risques de catastrophe.

37. Le Sommet mondial sur l'aide humanitaire, qui se tiendra en 2016, sera l'occasion de tenir une consultation mondiale en vue de contribuer à mener une action humanitaire plus intégrée et diverse et de définir un programme humanitaire commun pour l'avenir. Les débats sur la question « Réduire la vulnérabilité et gérer le risque », un des thèmes du Sommet, viseront à comprendre comment les acteurs humanitaires et ceux du développement peuvent mieux coopérer pour gérer les risques de crises. Les consultations qui auront lieu dans le cadre des travaux préparatoires du Sommet s'inspireront du dialogue, et de l'issue de celui-ci, engagé par la communauté internationale au sujet du Programme de développement pour l'après-2015 et du Cadre de réduction des risques de catastrophe au-delà de 2015 et alimenteront les débats.

IV. L'interopérabilité et le renforcement des partenariats opérationnels

38. L'augmentation de l'intensité et de la fréquence des crises humanitaires dépasse la capacité d'intervention du système international. Pour répondre aux besoins humanitaires d'aujourd'hui et de demain, il faut que la réponse de la communauté internationale aux catastrophes transcende le mandat du système humanitaire international qui procède en grande partie de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale³. Les acteurs humanitaires doivent pouvoir compter sur une réserve plus importante et plus diversifiée de ressources internationales. Une réponse efficace et durable dépend donc assurément d'une collaboration, d'une communication et d'une interaction plus étroites entre tout un éventail d'acteurs, notamment le gouvernement des pays d'accueil, les organisations régionales, les organisations communautaires, le secteur privé, les groupes d'expatriés et les acteurs militaires, qui n'ont pas nécessairement la volonté d'être intégrés au système international formel et qui, parfois, interviennent de façon indépendante. Ces acteurs contribuent déjà souvent aux interventions humanitaires pour des raisons, des intérêts et des motivations qui leur sont propres, voire différents.

A. Faire des besoins humanitaires une priorité

39. La satisfaction opportune, adéquate et appropriée des besoins humanitaires des personnes les plus vulnérables doit demeurer au cœur des interventions humanitaires, quel que soit le système ou l'agent dont elles dépendent, pour autant que l'un et l'autre soient les mieux placés pour agir compte tenu de leurs avantages comparatifs. Il arrive souvent que des acteurs extérieurs au système humanitaire international formel soient mieux à même de répondre aux besoins des personnes affectées. La question est plus de savoir comment les acteurs internationaux pourraient mieux coopérer avec ces intervenants extérieurs que de créer des systèmes parallèles déstabilisants ou potentiellement moins efficaces.

³ Il convient de noter que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) ne font pas partie du système humanitaire créé par la résolution 46/182 de l'Assemblée générale. Ils disposent de structures et de mécanismes de coordination indépendants en tant que membres du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

B. Aperçu des différents acteurs et des avantages comparatifs de chacun

40. Pendant et juste après une catastrophe, ce sont les acteurs locaux et la communauté touchée elle-même qui sont les premiers appelés à intervenir; ce sont eux aussi qui sont les mieux placés pour accéder directement aux personnes affectées et qui restent sur place pour soutenir le processus de relèvement une fois la phase d'urgence terminée. Dans les pays qui sont en situation de vulnérabilité chronique du fait de catastrophes récurrentes ou de crises prolongées, les organisations de la société civile sont parfaitement en mesure de répondre aux besoins de la population grâce à des approches culturellement pertinentes de soutien aux communautés et font généralement partie intégrante des programmes de planification et d'intervention.

41. Même si les acteurs locaux ont toujours occupé une place importante dans les interventions, beaucoup reste à faire pour reconnaître pleinement leur rôle et faire en sorte que les interventions de la communauté internationale soutiennent et facilitent celles des communautés locales plutôt que de les supplanter. Or, les organisations nationales et locales ne participent pas toujours à ces actions en qualité de partenaires véritables mais font souvent office d'intermédiaires sur lesquels l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales internationales s'appuient pour faire leur travail et transférer des fonds. Dans certains cas, l'arrivée massive d'intervenants internationaux se traduit par la marginalisation des intervenants locaux, privant ainsi les premiers des connaissances qu'ont les seconds de la situation sur le terrain. Parfois aussi, les acteurs internationaux n'investissent pas toujours assez dans le renforcement des capacités des partenaires opérationnels locaux.

42. Il sera essentiel pour les acteurs humanitaires internationaux de travailler davantage de concert avec les autorités nationales et locales et les acteurs locaux des pays touchés pour soutenir leurs structures, capacités et procédures clefs d'intervention. De nombreux gouvernements du monde du Sud font de plus en plus preuve d'une réactivité accrue pour répondre aux situations d'urgence et aux besoins des populations. Le gouvernement des pays exposés aux catastrophes ont mis en place des systèmes, des outils et des dispositifs d'assistance. Les acteurs internationaux doivent se rapprocher concrètement de ces systèmes, développer et renforcer les capacités de réaction des pays et joindre leurs efforts à ceux du gouvernement. Par exemple, la multiplication et l'augmentation des capacités des agences nationales de gestion des catastrophes n'ont fait que confirmer la nécessité d'une coopération plus étroite entre le système humanitaire international et les gouvernements de manière à soutenir les priorités locales et à stimuler la capacité de réponse des États. On peut citer comme exemple de bonnes pratiques, le partenariat conclu par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) avec divers organismes nationaux de gestion des catastrophes, notamment au Mozambique, aux Philippines et en Thaïlande, qui a permis de former plus de 5 000 agents associés à la coordination et à la gestion des camps sur le renforcement des capacités et l'esprit d'initiative dans ce secteur spécifique.

43. Avec le temps, les organisations régionales ont renforcé leurs moyens de planifier et de prendre part aux interventions opérationnelles en cas de crises de grande envergure. L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est a créé le Centre de coordination de l'aide humanitaire sur la gestion des catastrophes, connu sous le

nom de Centre AHA, fin 2011. L'Organisation de la coopération islamique a mis au point un mécanisme dédié de financement des actions humanitaires et établi le Département de coopération internationale et des affaires humanitaires, tandis que l'Union africaine est sur le point d'adopter son cadre directeur régissant l'action humanitaire. Les organisations régionales ont un rôle important à jouer pour mobiliser les ressources et faire rapidement face à des situations d'urgence. Elles peuvent également améliorer l'interopérabilité entre systèmes en prônant le respect et la conformité des mesures de planification et d'intervention avec les normes internationales d'un pays à l'autre.

44. Les acteurs locaux, nationaux et internationaux du secteur privé prennent une part accrue aux interventions humanitaires en tant que fournisseurs et prestataires de services et bailleurs de fonds. Bien qu'essentiellement guidé par des perspectives commerciales et des objectifs de profit, le secteur privé joue souvent un rôle novateur qui lui permet de mettre à profit les moyens technologiques, en particulier les télécommunications, les systèmes d'alerte précoce et les mécanismes de retour sur investissement, pour améliorer l'efficacité des interventions humanitaires. Les entreprises sont en général déjà sur le terrain lorsque les organisations internationales humanitaires arrivent dans un pays touché par une catastrophe et disposent souvent de chaînes efficaces et bien établies d'approvisionnement et de distribution, d'une bonne capacité logistique et d'un accès rapide au financement et aux ressources. Par exemple, après le typhon Haiyan, la Fondation philippine de relèvement des catastrophes a coordonné l'action des entreprises privées participant aux interventions selon cinq axes essentiels d'action (éducation; relèvement précoce; environnement, y compris les pêcheries; abris et assainissement; et infrastructures et santé). Grâce à des projets conjoints et coordonnés, comme la désignation d'un point mobile de collecte de fonds, et au soutien de partenaires, ces entreprises ont permis de remettre sur pied des magasins de proximité et de rétablir les chaînes d'approvisionnement.

45. Les communautés d'expatriés ont des liens directs avec les personnes touchées et connaissent souvent la situation générale et les besoins des familles. Elles sont à même de fournir une aide interpersonnelle qui ne relève pas des canaux humanitaires en place et peut être un moyen peu coûteux d'atteindre les personnes affectées, en particulier si les transferts de fonds inconditionnels contournent les intermédiaires institutionnels qui facturent des frais généraux et des frais de transfert après une catastrophe majeure. Il est difficile d'obtenir des données précises sur les flux financiers générés par les communautés d'expatriés mais la Banque mondiale a estimé que les travailleurs migrants originaires de pays en développement ont envoyé 414 milliards de dollars de fonds déclarés dans leur pays d'origine en 2013, ce qui représente une augmentation de 6,3 % par rapport à l'année antérieure. En 2016, ce montant devrait atteindre les 540 milliards de dollars. Les transferts de fonds modifient sensiblement la situation des personnes vulnérables touchées par des catastrophes car en venant compléter leurs moyens de subsistance, ils leur permettent de mieux résister aux chocs produits par des catastrophes, par exemple. L'analyse des interventions organisées dans la foulée du typhon Haiyan montre que les fonds transférés par des Philippins établis à l'étranger ont protégé leur famille de la famine. Les personnes qui en ont bénéficié avaient quasiment cinq fois plus de chances que les autres d'échapper à l'insécurité alimentaire.

46. Dans de nombreux pays, les forces de défense militaires et civiles sont les premières à intervenir en cas de catastrophe, même si les forces militaires étrangères peuvent aussi être requises par le gouvernement du pays touché lorsque l'ampleur de la catastrophe dépasse ses capacités. Leurs systèmes efficaces de commandement et de contrôle et les moyens logistiques dont elles disposent leur permettent de mobiliser et de déployer rapidement des ressources militaires essentielles; leur savoir-faire unique dans les opérations d'intervention sauve des vies et soulage les souffrances de la population. Les différences entre leurs objectifs, motivations, directives, cultures et modalités opérationnelles peuvent, cependant, compromettre l'efficacité de l'interaction et de la coordination entre les acteurs militaires et les acteurs humanitaires et civils. Ces obstacles peuvent être gérés en appliquant et en respectant à la lettre les directives sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours et d'aide humanitaire en cas de catastrophe, qui sont les garantes d'une intervention efficace et donnent les moyens aux acteurs humanitaires et militaires d'agir à la poursuite d'objectifs communs, le cas échéant. Vingt-deux États Membres ont mis leurs ressources militaires au service des opérations de secours déclenchées par le typhon Haiyan. Gérer la complexité et les défis opérationnels posés par l'étendue géographique des dégâts et la destruction à grande échelle des infrastructures nécessitait une coordination efficace aux plans civil, militaire et humanitaire. L'ouverture de voies de communication, l'échange d'informations entre les acteurs humanitaires et militaires, leur action concomitante sur le terrain et la valeur ajoutée acquise grâce à la désignation d'un agent national de liaison civilo-militaire ont contribué à cette réussite.

C. Conséquences pour la marche à suivre

47. Différents acteurs nationaux et régionaux ont pris part aux interventions organisées pour faire face à de récentes catastrophes mais ce type de collaboration demeure trop souvent incohérent et insuffisamment systématique faute de procédures opérationnelles normalisées communes. Par exemple, un grand nombre de ces acteurs a déjà mis en place ou cherchera à mettre en place ses propres systèmes et processus pour faire face aux situations d'urgence humanitaire. Le rôle des organisations humanitaires internationales sera toujours aussi crucial mais elles seront peut-être amenées à n'intervenir que pour compléter ces intervenants externes émergents, nouer de nouveaux partenariats et soutenir ceux qui sont les mieux placés pour intervenir. Le renforcement des synergies et des relations entre ces acteurs est essentiel à l'accomplissement de l'impératif humanitaire et à la satisfaction efficace des besoins, aujourd'hui mais aussi demain.

48. Mettre à profit ces différentes approches pour mieux répondre aux besoins humanitaires suppose de reconnaître ces acteurs et ces dispositifs et de coopérer avec eux. Il convient de mieux comprendre les avantages comparatifs, l'expertise et la contribution unique de chacun pour faire en sorte que les services offerts correspondent aux besoins spécifiques de la population d'un pays donné et garantir la complémentarité des interventions. Cela suppose de savoir de manière plus approfondie quels acteurs sont les mieux placés pour intervenir face à un type donné de catastrophe, à quel moment et comment. Il importe également de tenir compte de leurs motivations, puisque leur intervention repose sur des règles, des principes et des intérêts qui leur sont propres. Identifier les motivations et les capacités de

chacun permettra de mieux anticiper et gérer ces dynamiques et interactions. Il faut donc trouver un terrain d'entente, définir les bases de l'interaction et sans doute élaborer des normes de coopération pour atteindre l'objectif général visé, à savoir répondre plus efficacement aux besoins humanitaires croissants.

V. Progrès accomplis dans le renforcement de l'aide humanitaire lors de catastrophes naturelles

49. Au cours de la période considérée, des progrès ont été accomplis pour renforcer l'efficacité et la coordination des interventions et combler les lacunes détectées en matière de déplacement et de protection des populations, de logistique et de dons en nature effectués au titre de l'aide humanitaire dans le cadre des catastrophes naturelles.

A. Déplacement et protection des populations en cas de catastrophe naturelle

50. Les catastrophes ont des conséquences particulièrement dévastatrices pour les populations pauvres et d'autres groupes marginalisés qui, pour la plupart, seront encore plus vulnérables aux catastrophes à l'avenir. Les catastrophes détruisent les habitations et provoquent des déplacements de population qui affaiblissent ou détruisent le tissu social et les exposent à un risque accru de violation de leurs droits, notamment de marginalisation résultant de la discrimination, de l'inégalité des sexes, et de la violence sexuelle et sexiste, ce qui accentue souvent leur vulnérabilité et renforce les motifs de discrimination à leur égard. Les catastrophes perturbent les services d'éducation, détruisent les moyens de subsistance, entravent la prestation de services de santé et autres, et mettent à rude épreuve la capacité des autorités nationales et locales à y faire face.

51. Les personnes touchées par des catastrophes sont protégées en vertu du droit international des droits de l'homme, ce qui s'entend de la protection contre le déplacement arbitraire et secondaire. Les États ont l'obligation de protéger les droits de l'homme, notamment les droits à l'eau, à l'alimentation, à la santé, à l'éducation, au logement et à la restitution de biens. Les États sont également tenus de garantir l'accès à la justice, en particulier si celle-ci n'est plus assurée en temps de crise, et de prendre des mesures pour permettre et faciliter l'accès des personnes nécessitant aide et protection à une assistance humanitaire.

52. Les besoins et vulnérabilités différents et distincts des personnes touchées par des catastrophes naturelles doivent être effectivement identifiés et traités. Une analyse adéquate des données par sexe et par âge suppose de recueillir des données ventilées par sexe, par âge et par incapacité et de mener des consultations directes avec des femmes, filles, enfants et hommes de tout âge afin d'évaluer leurs besoins, vulnérabilités et capacités, les formes d'assistance et de protection dont ils ont besoin ainsi que le rôle qu'ils peuvent jouer dans les programmes. Ces données sont indispensables pour guider l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des interventions et veiller à leur efficacité et qualité.

53. Bien que l'on ait de plus en plus conscience de la nécessité de prévenir et de combattre toutes les formes de violence et d'abus, en particulier la violence sexuelle et sexiste dans les interventions en cas de catastrophe, les mesures en ce sens doivent être davantage incorporées aux plans de préparation et de planification. Au lendemain du typhon Haiyan, le déplacement massif de populations et leur arrivée dans des centres d'évacuation surpeuplés ont posé problème en termes de sûreté et de vie privée et menacé la sécurité et le bien-être des femmes, des hommes et des enfants, notamment en raison de violences sexuelles et sexistes. Pour y remédier, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), en concertation avec l'équipe d'intervention rapide dans le domaine de la lutte contre la violence sexiste, a aidé à former une centaine de policières du Bureau de protection des femmes et des enfants de la Police nationale qui ont ensuite été chargées de patrouiller dans les centres d'évacuation de Tacloban. Cette approche sensible à la problématique hommes-femmes a permis d'éviter les actes de violence fondée sur le sexe et de mettre en place les outils en prévision de futures urgences.

54. Il est primordial, en cas de catastrophe, de veiller à ce que les programmes de reconstruction assurent la survie de la population, prévoient des solutions de relogement durable et protègent le régime de propriété foncière, en particulier en direction des femmes pauvres des zones rurales. Le processus de relèvement après une catastrophe majeure est long. Quatre ans après le tremblement de terre dévastateur en Haïti, qui a fait plus de 217 000 morts et déplacé plus de 2,1 millions de personnes, les partenaires humanitaires et du développement continuent d'aider les personnes déplacées à l'intérieur du pays et de leur offrir des abris temporaires, de leur accorder des dons et des subventions pour leur permettre de se loger, et de leur proposer des activités génératrices de revenus, en attendant des solutions plus pérennes. Aux Philippines, où il faudra peut-être déplacer les personnes vivant dans les zones côtières à haut risque, il est primordial de veiller au respect, à la protection et à la réalisation de leurs droits en cas d'évacuation, conformément au droit international des droits de l'homme et aux normes et directives connexes, telles que les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles du Comité permanent interorganisations.

55. Les systèmes de gestion de l'information peuvent faciliter la protection des victimes et la prestation d'autres services aux personnes déplacées. Aux Philippines, comme dans la plupart des situations d'urgence graves, la matrice de suivi des déplacements de l'OIM a été activée dans le cadre du pôle de coordination et de gestion des camps au bénéfice de tous les autres afin de recueillir des renseignements de base sur la trajectoire suivie par les communautés déplacées, de déterminer leurs besoins dans plusieurs domaines et d'identifier les situations et priorités méritant une attention immédiate. Par exemple, la matrice a permis d'identifier le lieu précis des centres d'évacuation ayant recueilli des mineurs non accompagnés et de mobiliser le pôle de protection des enfants pour une réponse immédiate. Cette matrice contribue également à faciliter la transition vers le redressement en Haïti car elle permet aux homologues nationaux de profiter du système élargi d'enregistrement pour proposer des solutions individuelles de relogement.

56. Le développement de politiques nationales sur les déplacements internes provoqués par les catastrophes et la mise au point de solutions durables assurent la prévisibilité de la planification et de l'intervention, conformément aux normes internationales. S'inspirant des Principes directeurs relatifs au déplacement de

personnes à l'intérieur de leur propre pays, des pays comme l'Afghanistan, le Kenya, le Népal, l'Ouganda et le Pérou ont élaboré des politiques nationales qui définissent les responsabilités des intervenants et suivent une approche globale de la prévention et de l'intervention en cas de déplacement. Les États Membres et l'Organisation des Nations Unies pourraient aussi accorder plus d'attention à l'élaboration de directives sur le déplacement de populations fuyant les zones sujettes aux catastrophes.

57. En 2013, l'Initiative Nansen, lancée par la Norvège et la Suisse, a organisé deux consultations intergouvernementales régionales, l'une dans le Pacifique et l'autre en Amérique centrale, sur la protection à accorder aux personnes déplacées d'un pays à l'autre à la suite de catastrophes naturelles, y compris celles liées aux effets des changements climatiques. Les premières conclusions de cette initiative confirment l'importance fondamentale de cette question, qui revêt différentes formes selon les régions. Les consultations et les recherches menées sur le sujet ont mis l'accent sur l'importance de l'incorporation des questions de migration dans les programmes de gestion des risques de catastrophe, de développement et d'adaptation aux changements climatiques de manière à prévenir et contenir les migrations lorsque cela est possible. Plusieurs mesures de protection temporaire, telles que celles qui permettent aux personnes qui traversent les frontières en raison de catastrophes soudaines de recevoir un visa ou de bénéficier d'un permis de séjour pour raisons humanitaires, ont été considérées comme des mécanismes de protection qui devraient être étendus et harmonisés. Pour répondre à ce problème de façon globale, il faut mettre à profit les possibilités recensées, telles que les négociations sur les changements climatiques, le Programme de développement pour l'après-2015 et le Cadre de réduction des risques de catastrophe pour l'après-2015, afin de combler les lacunes en matière de protection relevées dans les processus actuels d'élaboration des politiques et de planification. Les autres consultations régionales et forums de la société civile qui seront organisés dans ce cadre seront couronnées par une réunion mondiale consacrée à l'élaboration d'un programme de protection, qui devrait se tenir en 2015 et qui devrait élaborer un ensemble commun de principes et un plan d'action sur les migrations transfrontalières liées aux catastrophes et aux conséquences des changements climatiques.

B. Logistique

58. Au cours de la période considérée, on a continué, grâce à différentes mesures, d'améliorer l'efficacité de la logistique et de la coordination et de la distribution de l'aide humanitaire en nature. Ces mesures avaient pour but de renforcer les capacités de planification et d'intervention, de remédier aux lacunes et goulets d'étranglement identifiés, et de renforcer les partenariats et l'interopérabilité voulus pour faire face à des risques et besoins croissants.

59. Suite aux ateliers régionaux organisés en 2012 en République dominicaine et en Thaïlande, la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et l'Organisation mondiale des douanes ont poursuivi leur collaboration en 2013 dans le cadre d'un séminaire sur la facilitation des opérations douanière pendant les opérations de secours, organisé par le Gouvernement du Kazakhstan à l'intention des pays d'Asie centrale. Ce séminaire, qui a rassemblé des représentants des autorités de gestion des catastrophes et des services de douane de plusieurs États ainsi que des membres de

la Fédération des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, avait pour finalité d'examiner des problèmes récurrents, de comparer les législations en vigueur et d'identifier les solutions qui permettraient de faciliter l'acheminement des secours après des catastrophes. D'autres ateliers devraient avoir lieu en Afrique et au Moyen-Orient. En outre, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a entamé des pourparlers avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement pour incorporer un module de facilitation des opérations douanières dans le Système douanier automatisé mis en œuvre dans plus de 100 pays.

60. La mise en place rapide, lors de l'intervention menée après le typhon Haiyan, par les autorités philippines d'un « guichet unique » pour les douanes à l'aéroport de Cebu résulte concrètement de ces consultations. Cette initiative, menée en concertation avec les agents du secteur privé affectés au pôle logistique, a permis de résoudre des questions douanières et d'accélérer et de simplifier l'entrée des travailleurs humanitaires dans le pays et le processus d'acheminement des secours.

61. En 2013, Deutsche Post DHL a continué de mettre en œuvre, en association avec le PNUD, le programme de renforcement des capacités opérationnelles des aéroports en cas de catastrophe. Les experts en aviation de l'entreprise ont formé les responsables d'aéroports de taille moyenne et le personnel d'organismes nationaux de gestion des catastrophes à l'anticipation des problèmes logistiques qui surviennent en cas de catastrophe. En janvier 2014, plus de 300 représentants de 21 aéroports avaient participé aux ateliers organisés dans le cadre de ce programme.

62. Pour avoir une meilleure vue d'ensemble des articles de secours acheminés dans un pays touché par une catastrophe, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, avec le soutien de Deutsche Post DHL, a lancé la base de données LogIK qui permet de suivre les mouvements transfrontaliers de matériels de secours. Ce système vient compléter les données financières générées par le Service de surveillance financière et le système de suivi national mis en place par le pôle logistique. Elle a été pour la première fois exploitée pendant les opérations de secours menées aux Philippines après le passage du typhon Haiyan. En trois semaines, on a dénombré plus de 140 cargaisons envoyées par 79 organisations; ces données ont été très utiles à l'organisation des opérations de secours et ont confirmé leur caractère impératif.

63. Le plan stratégique sur les dons en nature non sollicités et autres articles humanitaires inadaptés élaboré à la demande du Bureau de la coordination des affaires humanitaires a été lancé en 2013 et ses recommandations, comme la création d'une entité de référence pour les contributions en nature, un échange d'informations plus systématique et la promotion de la normalisation des articles, seront pleinement mises en œuvre en 2014. Conformément à celles-ci, la quantité de matériels non sollicités et inadaptés étant parvenue aux Philippines après le typhon Haiyan est demeurée relativement faible grâce à la publication rapide du *Guide sur les contributions* et à une mobilisation stratégique opportune.

VI. Recommandations

64. Les États Membres, l'Organisation des Nations Unies, les organisations humanitaires et d'aide au développement et les autres parties prenantes sont instamment priés de donner la priorité à la gestion des risques et d'adopter une

approche axée sur l'anticipation des crises humanitaires afin de prévenir et d'amoindrir les souffrances humaines et les pertes économiques.

65. Les organisations humanitaires et d'aide au développement sont invitées à prendre des mesures concrètes pour améliorer l'analyse, la planification et la programmation conjointes en matière de gestion des risques et à renforcer la capacité des États Membres, en particulier ceux qui sont les plus vulnérables aux catastrophes naturelles, à gérer les risques de crises.

66. Les États Membres, l'Organisation des Nations Unies et les organisations humanitaires et d'aide au développement sont instamment encouragés à continuer de donner effet au programme de résilience, en particulier là où les risques sont élevés, les capacités réduites et les crises récurrentes et prolongées.

67. L'Organisation des Nations Unies et les organisations humanitaires et de développement sont encouragées à parvenir à une position commune concernant les facteurs sous-jacents, à clarifier les rôles et les responsabilités des différents intervenants et à fixer des objectifs et des programmes communs pour renforcer la coordination et la cohérence des activités à court, moyen et long terme.

68. Les États Membres, l'Organisation des Nations Unies, les organisations humanitaires et d'aide au développement, le secteur privé et la société civile sont appelés à identifier les besoins et vulnérabilités différents et spécifiques des femmes, des filles, des garçons et des hommes dans le contexte des catastrophes, notamment en veillant à intégrer une approche sensible à la problématique hommes-femmes dans tous les aspects de la gestion des risques et à s'assurer que les groupes vulnérables, notamment les femmes et les enfants, participent à l'évaluation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies de gestion des risques.

69. Les États Membres, l'Organisation des Nations Unies et les organisations humanitaires et d'aide au développement sont instamment priés de trouver les moyens d'élargir, d'améliorer et de transformer l'architecture financière actuelle de façon à améliorer la cohérence, la prévisibilité et la souplesse du financement à long terme de la gestion des risques en élaborant des stratégies pluriannuelles, y compris en matière de planification, sur la base d'une évaluation générale des risques afin que les ressources soient plus effectivement affectées là où le risque est le plus grand.

70. Les États Membres, l'Organisation des Nations Unies et les organisations humanitaires et d'aide au développement sont priés de veiller à ce que l'approche de la gestion des risques soit plus globale, cohérente, systématique et axée sur l'humain, y compris en mettant à profit les nouveaux cadres mondiaux qui sont actuellement élaborés concernant le développement durable, la réduction des risques de catastrophe et les changements climatiques ainsi que le document final du Sommet humanitaire mondial.

71. L'Organisation des Nations Unies doit engager des consultations avec toutes les parties prenantes concernées et procéder à un examen des meilleures pratiques et des mesures qui pourraient être prises pour incorporer la gestion des risques dans toutes les étapes de l'action humanitaire et rendre compte aux États Membres des progrès accomplis.

72. L'Organisation des Nations Unies, les États Membres et les organisations humanitaires sont encouragés à continuer d'examiner de façon plus poussée comment encourager l'interopérabilité entre les principaux acteurs intervenant dans les situations de catastrophe.

73. Les États Membres sont encouragés à coordonner les activités avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires en amont des interventions en cas de catastrophe de façon à veiller à ce que le déploiement des ressources militaires et du personnel étrangers participant aux secours humanitaires soit prévisible et réponde aux besoins sur le terrain.

74. Les États Membres, l'Organisation des Nations Unies et les organisations humanitaires et d'aide au développement sont instamment priés de veiller à ce que les mesures relatives à la gestion des risques prennent en compte la question du déplacement de populations et ses conséquences sur les communautés démunies et marginalisées et de renforcer la résilience des populations à risque pour éviter leur déplacement prolongé.

75. Les États Membres, avec le concours de l'Organisation des Nations Unies, sont encouragés à se doter de politiques relatives au déplacement interne, y compris les déplacements liés aux catastrophes naturelles, qui définissent les responsabilités de chacun et les mesures propres à minimiser les répercussions des catastrophes et à protéger et aider les personnes déplacées dans leur propre pays après une catastrophe et garantissent des solutions viables.

76. Les États Membres sont appelés à renforcer davantage le rôle et l'efficacité des administrations douanières dans les opérations de planification préalable et d'intervention, y compris moyennant la mise en place de mesures adaptées de facilitation des opérations douanières, conformément aux instruments internationaux, et en signant l'accord type avec l'Organisation des Nations Unies.

77. Les États Membres sont invités à continuer de réduire et mieux prendre en charge les dons en nature non sollicités et d'autres articles de secours inadaptés, notamment en mettant en œuvre le plan stratégique du Bureau de la coordination des affaires humanitaires sur les dons en nature non sollicités et autres articles humanitaires inadaptés.

78. Les États Membres, le secteur privé et les organisations humanitaires sont encouragés à communiquer des informations sur les fournitures de secours qu'ils comptent envoyer en cas de catastrophe de façon à obtenir une meilleure vue d'ensemble des articles de secours acheminés dans les pays touchés.