



Assemblée générale

Distr. générale
14 août 2015
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session

Point 74 a) de l'ordre du jour provisoire*

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

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

Note du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport a été établi en application de la résolution 69/243 de l'Assemblée générale, dans laquelle l'Assemblée a prié le Secrétaire général de continuer à améliorer les interventions internationales faisant suite aux catastrophes naturelles et de lui en rendre compte à sa soixante-dixième session. Le rapport donne un aperçu général 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, l'interopérabilité, les déplacements de population et les programmes d'action à l'échelle mondiale. Le rapport donne également un aperçu général des progrès réalisés dans le renforcement de la coopération internationale à cet égard et s'achève sur des recommandations propres à améliorer les interventions.

* A/70/150.



I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 69/243 de l'Assemblée générale dans laquelle l'Assemblée a prié le Secrétaire général de continuer à améliorer les interventions internationales faisant suite aux catastrophes naturelles. Il porte sur l'année civile 2014.

II. Bilan de l'année

A. Données relatives aux catastrophes survenues en 2014

2. Selon les estimations de l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC), plus de 19,3 millions de personnes ont été déplacées suite à des catastrophes en 2014.¹ Bien qu'inférieur à la moyenne annuelle de 26,4 millions enregistrée depuis 2008, ce chiffre reflète une tendance à la hausse à plus long terme jamais observée depuis les années 1970. Au titre de l'année 2014, le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED) a enregistré 307 catastrophes qui ont coûté la vie à 7 820 personnes selon les estimations, en ont touché 107 millions et causé des dégâts évalués à 98 milliards de dollars. La région Asie-Pacifique a été la plus affectée pour avoir essuyé la moitié des catastrophes (153) survenues dans le monde et enregistré 78 % des décès liés à ces événements. Le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes a également répertorié 19 épidémies dont celle d'Ebola en Afrique de l'Ouest, qui a jusqu'ici fait 11 294 morts, selon l'Organisation mondiale de la Santé (OMS).² Le nombre de catastrophes, de décès et de personnes touchées est resté en deçà de la moyenne des 10 dernières années. Le volume des pertes économiques est également resté bien en dessous de la moyenne de 147 milliards de dollars enregistrée pour la même période. Avec des dégâts estimés à 16 milliards et 7 milliards de dollars respectivement, les inondations survenues au Jammu-et-Cachemire et le cyclone Hudhud qui a frappé l'Inde furent les événements les plus dévastateurs du point de vue économique. Selon le Groupe des Nations Unies pour le développement, l'Afrique de l'Ouest peut perdre en moyenne 3,6 milliards de dollars par an entre 2014 et 2017 des suites de l'épidémie d'Ebola.

3. Entre 1994 et 2013, le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes a recensé 6 883 catastrophes naturelles dans le monde, qui coûtèrent la vie à 1,35 million de personnes. Au total, 218 millions de personnes furent touchées par des catastrophes naturelles chaque année durant cette période. La fréquence des catastrophes géophysiques à grande échelle n'a pas varié de manière générale, mais une recrudescence constante d'événements liés au climat (notamment les inondations et les tempêtes) en a augmenté sensiblement la survenance. L'accroissement démographique et le développement économique expliquent cette tendance à la hausse. Les constructions dans des plaines inondables, zones sismiques et autres à hauts risques ont augmenté les probabilités de transformation des risques naturels en catastrophes de grande ampleur. Celles survenues au cours des 20 dernières années ont eu des conséquences économiques stupéfiantes avec des

¹ Ce chiffre ne tient pas compte des déplacements liés à la sécheresse, la dégradation progressive de l'environnement et les risques biologiques comme les épidémies.

² Au 26 juillet 2015.

sinistres chiffrés à 2 billions de dollars et, selon les estimations, ce montant devrait passer à 3 billions lorsque les nombreux sinistres non encore visibles seront comptabilisés.

B. Aperçu général des catastrophes liées aux risques naturels

4. Selon le CRED, en 2014 la région Asie-Pacifique a connu 153 catastrophes qui ont touché 93 millions de personnes, occasionné 6 060 décès et le déplacement de 16,7 millions d'individus d'après les estimations de l'IDMC. Ces pertes en hommes ne représentent qu'un tiers de celles enregistrées en 2013, année au cours de laquelle il y eut moins d'événements à risques de grande ampleur et où la préparation, les systèmes d'alerte rapide et les mesures d'évacuation furent plus efficaces. Dans de nombreux pays, ces mesures permirent constamment de mettre les populations en sécurité et de réduire les pertes en hommes. En 2014 les Philippines ont été frappées par neuf typhons, mais ce pays a su tirer des enseignements du passage du super typhon Haiyan en 2013 pour mener de vastes opérations d'évacuation avant que le typhon Hagupit ne touche la côte en décembre 2014, et éviter ainsi de lourdes pertes. En effet, contre les 6 300 décès causés par Haiyan, Hagupit n'aura coûté la vie qu'à 18 personnes même si au demeurant il en a touché plus de 4,1 millions. En Inde, le cyclone Hudhud a touché la côte comme tempête de catégorie 4 au début du mois d'octobre avec des vents de plus de 190 kilomètres à l'heure. Toutefois, malgré sa puissance destructrice, l'évacuation rapide de près d'un demi-million de personnes a permis de limiter le nombre de morts à 84.

5. En Inde et au Cachemire administré par l'Inde, qui a connu les pluies de mousson et inondations soudaines les plus dévastatrices des 50 dernières années, de graves inondations ont affecté près de 23 millions de personnes et détruit des millions d'hectares de cultures. Quelques 2,5 millions de personnes ont également été touchées au Pakistan et au Cachemire administré par le Pakistan. Au Sri Lanka, 22 des 25 districts et 1,1 million de personnes selon les estimations ont été frappés par de graves inondations, tandis que sur toute l'année plus de 770 000 furent sujettes à l'insécurité alimentaire en raison de sécheresses sévères. Au Népal, des glissements de terrain ont fait 484 morts et affecté plus de 185 000 personnes. Selon le CRED, en Chine 27,5 millions de personnes ont été victimes d'une grande sécheresse et 731 tuées dans un tremblement de terre au mois d'août.

6. Une sécheresse et des inondations récurrentes ont continué de peser sur la région du Sahel où quelque 20 millions de personnes, soit 1 habitant sur 8, étaient en proie à l'insécurité alimentaire en 2014, dont 2,5 millions avaient besoin d'une aide alimentaire vitale. Par rapport aux 11,3 millions de personnes touchées par l'insécurité alimentaire en 2013, ce chiffre traduit une hausse fulgurante due en particulier par la détérioration de la situation de sécurité alimentaire dans certaines parties du Cameroun, du Nigéria et du Sénégal, qui ensemble totalisaient 40 % du nombre de cas. En 2014, 1,5 million d'enfants étaient frappés de malnutrition aiguë sévère et 3,4 millions de malnutrition aiguë modérée.

7. Dans la région de la Corne de l'Afrique, les cycles de sécheresse récurrents, inondations et conflits ont mis à rude épreuve la capacité de faire face des populations et assujetti une vingtaine de millions de personnes à l'aide humanitaire selon les estimations. Durant la période considérée, plus de 12,8 millions de

personnes étaient victimes d'insécurité alimentaire aiguë tandis que la situation nutritionnelle générale demeure préoccupante. Les inondations saisonnières se sont poursuivies, touchant un nombre de personnes estimé à 277 000, rien qu'au Soudan.

8. En Afrique australe, les inondations et les tempêtes, dont trois cyclones tropicaux, ont tué 117 personnes et en ont touché 453 300. Suite à des inondations, des situations d'urgence ont été déclarées au Zimbabwe et aux Comores; ce dernier pays ayant été frappé par un séisme de magnitude 4,8 quelques semaines seulement avant le passage du cyclone tropical Hellen, les inondations ont accentué la détérioration des infrastructures et entraîné le déplacement de 3 000 personnes vers l'île d'Anjouan. L'infestation acridienne dont Madagascar est victime depuis 2012 a continué de constituer une menace aux moyens de subsistance de 13 millions de personnes, soit 60 % de la population.

9. En Amérique latine et aux Caraïbes 4,5 millions de personnes dont 1,2 million rien qu'en Colombie, ont été victimes de catastrophes. Du fait des inondations saisonnières qui se sont produites dans l'État plurinational de Bolivie et au Paraguay, 575 000 personnes ont besoin d'aide humanitaire. En Amérique centrale, 4 millions de personnes ont été victimes d'insécurité alimentaire ou de perte de moyens de subsistance des suites d'une sécheresse aggravée par une épidémie fongique qui a touché la culture de base, à savoir le café.

C. Épidémies

10. En 2014 -2015, l'épidémie d'Ebola a eu des incidences considérables dans les trois pays les plus touchés, notamment le Libéria, la Guinée et la Sierra Leone, frappé le Mali et le Nigéria et occasionné 11 294 décès selon les estimations. Les systèmes de santé ont été poussés à la limite de leurs capacités, la vaccination et les services généraux de santé interrompus pendant des mois; en conséquence, le nombre de décès dus à d'autres affections s'est accru et le fonctionnement des services de santé maternelle et des autres services de routine s'est trouvé entravé. La fermeture des établissements scolaires a privé plus de 5 millions d'enfants d'éducation pendant des mois. Jusqu'au mois de mars 2015, l'épidémie avait également fait plus de 16 000 orphelins, emporté des soutiens de famille, agents et personnels des services de santé, et menacé les moyens de subsistance. Ceux qui y ont survécu sont physiquement et psychologiquement traumatisés. Victimes de préjugés, nombre d'entre eux ne peuvent pas rentrer chez eux. Sur toute l'année 2015, il est prévu une accentuation de la malnutrition et de l'insécurité alimentaire déjà prévalentes avant l'épidémie. À des fins de protection, il a fallu entre autres déplacer des villages entiers à cause de la peur inspirée par la maladie et des mesures de sécurité aux postes frontière ainsi qu'autour des zones sous quarantaine. Les gouvernements et les acteurs locaux se mobilisèrent rapidement et préparèrent une intervention conjointe avec le soutien d'acteurs internationaux. Ceux du secteur privé furent parmi les premiers à se lancer dans la sensibilisation des populations et à déployer leurs moyens ainsi que leur savoir-faire, tout en mettant à profit leur connaissance du contexte local. La Mission des Nations Unies pour l'action d'urgence contre l'Ebola (MINUAUCE) fut créée à titre provisoire le 19 septembre 2014 afin de diriger les interventions. Plus de 175 organisations ont participé aux programmes d'intervention d'urgence dans les trois pays les plus touchés pour enrayer l'épidémie, mener des actions de sensibilisation, s'engager auprès des communautés, soigner les personnes contaminées, garantir les services

essentiels, préserver la stabilité et empêcher l'épidémie de se propager dans des pays jusque-là épargnés. Les principaux enseignements tirés de l'épidémie mettent en exergue le rôle central des capacités et des communautés locales dans la conception et la mise en œuvre des interventions, ainsi que l'atténuation des répercussions de l'épidémie en vue d'assurer leur durabilité et d'atteindre la résilience à long terme. L'épidémie a également mis en lumière la nécessité d'une collaboration plus étroite entre les acteurs de la santé et de l'aide humanitaire.

D. Tendances des financements liés aux catastrophes naturelles

11. Selon les informations livrées au Service de surveillance financière, l'aide humanitaire internationale s'est chiffrée à 22,4 milliards de dollars en 2014. Sur ce montant, 3,5 milliards (16 %) ont été consacrés à des situations d'urgence classées parmi les catastrophes, soit huit fois plus qu'en 2012 (407 millions) et plus d'un tiers du montant reçu en 2013. Les interventions au titre de l'épidémie d'Ebola en représentent 74 % (2,6 milliards), contre 24% (844 millions), pour le typhon Haiyan.³

12. Le Fonds central pour les interventions d'urgence a décaissé 460,8 millions de dollars en 2014, dont 45,2 millions pour les interventions au titre des catastrophes naturelles, chiffre le plus faible depuis sa création en 2006. Les ressources allouées comprennent: 25,7 millions pour les interventions au titre de la sécheresse, 15,8 millions pour les inondations, 2,5 millions pour une épidémie de rouille du café et 500 000 dollars pour une infestation acridienne. Les cinq principaux pays bénéficiaires sont l'Éthiopie (5,8 millions de dollars), le Guatemala (5,4 millions), le Sénégal (4,5 millions), le Burkina Faso (3,9 millions) et l'État plurinational de Bolivie (3,2 millions). Le Fonds a aidé les organismes humanitaires à lutter contre l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest. Avec 15,2 millions de dollars du Fonds, les organismes des Nations Unies purent rapidement préparer leurs interventions d'urgence qui comportaient des programmes de traitement et de prévention en Guinée (7,3 millions), en Sierra Leone (6,1 millions), au Libéria (1,9 million) et au Nigéria (1,5 million).

III. Gérer les risques

A. Urgence de la question

13. Malgré le nombre réduit de catastrophes enregistré en 2014, les facteurs de risque tels que les changements climatiques, l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, les pénuries d'eau, les mutations démographiques, l'urbanisation rapide, l'intensification des conflits, la complexité des crises, les déplacements récurrents et prolongés et l'immigration clandestine, vont augmenter l'exposition et la vulnérabilité face aux risques naturels. Dans de nombreuses situations d'urgence complexes et de crises prolongées, les catastrophes constituent l'une des sources de recrudescence des besoins et de complexité. En dépit de l'augmentation des ressources disponibles, les besoins en aide humanitaire ont dépassé les capacités d'intervention. Face aux défis actuels et futurs, il est impératif d'arrêter d'ores et

³ Au 10 avril 2015, y compris des contributions dont la décision est datée de 2014.

déjà les mesures nécessaires à la définition de stratégies d'aide humanitaire et au développement tenant compte des risques et axées sur les besoins. Le Sommet mondial sur l'action humanitaire prévu en mai 2016 à Istanbul, offrira aux acteurs de la communauté internationale une excellente occasion d'unir leurs efforts en vue de renforcer cette action, en ayant comme point de mire les populations concernées.

B. Nécessité de définir un nouveau plan d'action tenant compte des risques et axé sur les besoins en matière d'aide humanitaire et au développement

14. Face à une demande forte et croissante d'aide humanitaire à l'échelle mondiale et à la complexité des besoins, il convient d'harmoniser l'aide humanitaire et l'aide au développement, pour soutenir les efforts déployés en vue de renforcer la résilience et d'apporter des solutions intégrées et durables. Diverses initiatives ont permis d'améliorer l'harmonisation et la coordination de l'aide humanitaire et l'aide au développement en ce qui concerne la gestion des risques et le renforcement de la résilience, mais il y a lieu d'intensifier les actions collectives, notamment l'harmonisation des prestations sur la base d'analyses, d'objectifs et de programmes communs pour une mise en œuvre efficace.

15. Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) adopté par la troisième Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe tenue du 14 au 18 mars 2015 à Sendai⁴ (Japon) offre aux parties prenantes à tous les niveaux une nouvelle plateforme intégrée de gestion de ces risques. Il prévoit entre autres un ensemble de principes directeurs, sept objectifs fixés à l'échelle mondiale et quatre domaines d'action prioritaires aux niveaux local, national, régional et mondial.⁵ Le Cadre, qui reconnaît que la gestion des risques de catastrophe est un volet important du développement durable et prévoit de multiples actions ainsi que des points d'entrée pour les acteurs humanitaires, vise à renforcer les capacités de réduction des risques des collectivités et des pays. Sa focalisation sur l'état de préparation, l'intervention et le relèvement devrait permettre aux pays d'avoir une plus grande capacité d'intervention et d'offrir une plateforme de partenariat plus efficace pour la coordination avec les organisations internationales d'aide humanitaire. C'est le lieu de renforcer la coopération en matière d'aide humanitaire et d'aide au développement dans la gestion des risques de catastrophe, la mise en œuvre du Cadre et la mobilisation des parties prenantes.

16. Il faut un leadership collectif pour traduire en actes l'engagement dans des initiatives conjointes, proposer des mesures incitatives en vue de renforcer la résilience avant, pendant et après les crises, et veiller à ce que les partenaires œuvrent à la réalisation d'objectifs communs. Les besoins des personnes vulnérables et des personnes touchées ainsi que les capacités locales doivent donner corps au principe d'organisation central et constituer le noyau des interventions conjointes en matière d'aide humanitaire et d'aide au développement.

⁴ Adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 69/283 du 3 juin 2015 et joint en annexe II.

⁵ Priorité 1: Comprendre les risques de catastrophe; Priorité 2: Renforcer la gouvernance des risques de catastrophe pour mieux les gérer; Priorité 3: Investir dans la réduction des risques de catastrophe aux fins de la résilience ; et Priorité 4: Renforcer l'état de préparation aux catastrophes pour intervenir de manière efficace et pour « mieux reconstruire » durant la phase de relèvement, de remise en état et de reconstruction.

17. En sus d'y mettre un accent particulier, il importe de faire l'investissement nécessaire pour une compréhension commune et intégrée du contexte et des risques, cela étant essentiel pour l'acheminement de l'aide humanitaire et l'aide au développement dans l'harmonie et la complémentarité. Naturellement, il conviendra de mieux anticiper les nouveaux risques, les futurs besoins et l'investissement dans les capacités. Une bonne compréhension de la dynamique des risques et sa mise à profit pour élaborer un programme pluriannuel de renforcement des capacités permettra de s'attaquer aux facteurs sous-jacents qui aggravent les risques humanitaires.

18. Une analyse commune des risques doit fournir les données probantes aussi bien pour la planification à court terme (1 à 3 ans) que pour celle à long terme (3 à 10 ans). Pour tirer le meilleur parti des possibilités offertes par la gestion des risques, les acteurs devraient s'accorder sur l'analyse initiale des risques partagés, même s'ils mènent des activités différentes en fonction des avantages comparatifs qu'ils en tirent. Étant donné l'effet de ricochet que peuvent avoir les risques non gérés, à savoir l'augmentation des autres risques et la création d'effets cumulés, il est important que les risques soient gérés conjointement et que les différentes activités y relatives ainsi que celles afférentes au renforcement de la résilience soient entreprises simultanément, et non suivant une approche linéaire supposant le passage de la phase des secours à celle de l'aide au développement.

19. L'analyse des risques et les activités de gestion des risques recensés qui en résultent doivent tenir compte de l'égalité des sexes, de l'âge et des incapacités, si elle se veut efficace et à même de permettre d'améliorer la résilience des collectivités et de réduire les vulnérabilités. La participation sans exclusion et les contributions doivent être garanties lorsqu'il s'agit de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies de gestion des risques et des interventions à caractère humanitaire. L'utilisation de données ventilées par sexe et par âge, de l'analyse par sexe et l'analyse de la diversité en tant que base de tous les processus d'évaluation et de planification est essentielle pour augmenter l'effet de transformation de la gestion des risques sur la vie et la résilience des plus vulnérables. Les incapacités doivent également être prises en considération.

20. À travers son Équipe spéciale sur l'état de préparation et la résilience, le Comité permanent interorganisations (CPI) a mis en place des mécanismes qui permettent de tirer parti et de promouvoir une compréhension commune des risques. Il s'agit notamment de l'Indice de gestion des risques (INFORM), du système d'alerte rapide refondu du CPI, de l'approche de la préparation aux situations d'urgence et organisation des secours (EPR), du Cadre commun pour la préparation aux catastrophes mis au point par le Comité permanent interorganisations en collaboration avec le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe.

21. L'administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Coordonnateur des secours d'urgence ont encouragé les coordonnateurs résidents et coordonnateurs des opérations humanitaires à utiliser l'INFORM dans l'élaboration des plans d'intervention stratégiques, des bilans communs de pays et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, afin de favoriser l'analyse conjointe et la compréhension des risques et de contribuer à la définition de stratégies et de priorités communes face à ces risques. Les résultats de l'INFORM peuvent servir à influencer sur les politiques

nationales et l'allocation des ressources, en aidant à recenser les risques, améliorer la résilience et faciliter une meilleure préparation aux situations de crise. La prochaine phase de l'INFORM proposera des modèles de risques régionaux et nationaux en s'appuyant sur la méthodologie utilisée à l'échelle mondiale. Ceux-ci seront adaptés aux risques locaux selon leur ampleur.

22. L'approche EPR du Comité permanent interorganisations (CPI), une initiative interinstitutions visant à renforcer les capacités de préparation au niveau des pays, a pour objectif de recenser systématiquement les risques, d'assurer leur suivi et l'amélioration de leur analyse dans le cadre de mesures de préparation de portée générale. Depuis son lancement en décembre 2014, l'approche EPR a déjà été utilisée dans plus d'une dizaine de pays, dont le Burundi, Haïti, l'Irak, le Myanmar et l'Ukraine. Le système d'alerte rapide du CPI est créé en tant que sous-ensemble de l'approche EPR pour faciliter la prise de décisions éclairées sur la base des risques, notamment grâce à une meilleure compréhension 'du « rendement » des diverses options proposées pour le financement de la préparation. Cette analyse est l'une des mesures habilitantes fondamentales à prendre pour promouvoir de manière cohérente le développement des capacités nationales de préparation à travers le Cadre commun pour la préparation aux catastrophes.

C. Harmoniser l'acheminement de l'aide humanitaire et de l'aide au développement dans la gestion des risques de catastrophe

23. Alors que les organisations humanitaires internationales consacrent d'importantes ressources à leurs interventions face aux crises, il importe de consentir dès le départ à des investissements d'ordre politique et financier plus conséquents dans la préparation et la prévention des catastrophes. La réussite dans l'intégration des risques sera mesurée en fonction de la réduction de l'exposition et de la vulnérabilité aux catastrophes naturelles et du fait que des catastrophes ont pu être évitées ou atténuées. Pour ce faire, il est nécessaire d'investir dans le développement durable en tenant compte des risques. L'acheminement concerté et coordonné de l'aide humanitaire et de l'aide au développement dans la gestion des risques, y compris la préparation aux interventions, le relèvement et l'amélioration des moyens de subsistance, est une importante contribution à ces efforts.

24. L'aide humanitaire et l'aide au développement doivent être harmonisées, contiguës et se renforcer mutuellement. Il doit être compris qu'à long terme, leurs résultats communs permettront d'assurer une gestion efficace des risques. Les organisations humanitaires internationales doivent adopter une démarche axée sur les résultats et tenant compte des risques, avec des objectifs clairs à atteindre dans des délais précis et des plans de retrait qui permettent de renforcer les capacités nationales et la résilience. De plus en plus, l'aide humanitaire internationale est supplantée par l'aide au développement et celle des pouvoirs publics, surtout dans les crises prolongées et récurrentes. L'acheminement de l'aide humanitaire et de l'aide au développement exige une étroite collaboration dans la communication et la coordination de la programmation, ainsi que la définition des rôles et des responsabilités en se fondant sur l'évaluation des compétences techniques et la capacité d'atteindre les objectifs. À cela s'ajoute la prise de décisions habilitantes quant à l'opportunité d'entreprendre des actions et la désignation de ceux qui en

sont responsables. L'appui aux acteurs nationaux au sein et dans l'ensemble des secteurs, en assurant un juste équilibre et la complémentarité des activités, demeure une autre exigence.

25. Les organisations humanitaires internationales doivent accompagner et renforcer les capacités locales, les acteurs, les résultats et l'appropriation des interventions en cas de catastrophe. Les institutions multilatérales devraient aider les gouvernements à s'acquitter de leur responsabilité première face aux catastrophes. Les actions des acteurs internationaux devraient être harmonisées avec les programmes et processus nationaux, pour permettre aux gouvernements de mieux s'approprier les interventions.

D. Avancées dans l'intégration de la gestion des risques dans l'aide humanitaire et les activités menées conjointement avec les acteurs du développement

26. Les acteurs de l'aide humanitaire et de l'aide au développement devraient reproduire systématiquement les meilleures pratiques en matière de résilience et de gestion des risques et les adapter. Les dirigeants devraient encourager l'innovation et l'accompagner par des mesures incitatives propres à favoriser la mise au point de nouveaux mécanismes et de nouvelles approches qui permettent d'apporter un appui intégré aux populations vulnérables, aux communautés et aux pays, tandis que les financements pousseraient à plus d'efficacité et d'efficience en s'appuyant sur la prévisibilité, la fiabilité et des approches axées sur les résultats. Une évaluation et un suivi rigoureux des effets de transformation seront nécessaires pour recenser les modèles de réussite et établir une base de données factuelles. Des initiatives de taille récemment lancées incitent à l'optimisme et mettent en lumière les précieux enseignements retenus à cet égard. Le Sommet mondial sur l'action humanitaire prévu en mai 2016, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et le Cadre de Sendai offrent des opportunités uniques de mettre à profit et de systématiser la réflexion et les actions à plus long terme qui répondent aux besoins actuels et permettent de renforcer les capacités locales à faire face aux risques et crises à venir.

27. Les Principes directeurs en matière de résilience sont une initiative de taille conjointement lancée par le Comité permanent interorganisations et le Groupe des Nations Unies pour le développement, qui est en train de se concrétiser. De manière générale, ces principes consistent à: a) accorder la priorité au contexte et au soutien pour l'appropriation aux niveaux local et national; b) justifier et faire face aux risques sous-jacents; c) adopter une programmation de zone de portée générale, souple et intégrée; d) chercher des partenariats stratégiques et une coopération multipartite; et e) plaider pour et assurer un financement souple et prévisible. Ils sont ancrés dans des principes humanitaires et de développement fondamentaux et renforcent les principes et accords actuels, dont le Plan d'action des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe aux fins du renforcement de la résilience et le Cadre de Sendai.

28. Partenariat interinstitutions, l'Initiative pour le renforcement des capacités d'intervention en cas de catastrophe prévoit des actions concertées à l'échelle du système visant à accompagner les gouvernements dans le renforcement de leurs capacités de prévention, de gestion et de relèvement après les catastrophes. Grâce au

savoir-faire de ses 12 institutions membres, l'Initiative a pu aider 20 pays à évaluer leurs besoins et leurs lacunes en matière de renforcement des capacités et à élaborer des plans d'action pour la réduction des risques de catastrophe, notamment la préparation aux interventions. Le mécanisme d'évaluation des capacités et de planification de l'Initiative est structuré selon les quatre domaines prioritaires du Cadre de Sendai, dont l'un est spécifiquement axé sur la préparation à l'intervention en cas de catastrophe, de relèvement et de reconstruction. Le partenariat de l'Initiative qui a intégré une approche de gestion des risques dans la sélection des pays, notamment à travers l'INFORM, peut être plus largement utilisé dans les pays à hauts risques pour pallier la faiblesse des capacités d'intervention et de relèvement.

29. Les États ont un rôle central à jouer en plaidant dans leurs systèmes de gouvernance pour une relation plus étroite entre l'approche de l'aide humanitaire et celle de l'aide au développement, dans le cadre de la gestion des risques liés aux catastrophes. Il ressort d'une étude récente menée par le PNUD et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge que, même si beaucoup de lois et politiques nationales ont accompagné l'introduction du Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes⁶, des insuffisances importantes subsistent dans le contenu et la mise en œuvre de la législation nationale dans de nombreux pays, notamment par rapport aux lois sectorielles plus étroitement liées aux facteurs de risques sous-jacents, comme celles afférentes à l'occupation des sols et la construction. Les États concernés peuvent améliorer l'efficacité et la complémentarité des actions de secours internationales en leur faveur en adoptant de nouvelles lois et règles inspirées par les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe. Jusqu'ici, quelques 18 pays l'ont fait, mais beaucoup d'autres n'ont toujours pas de règles claires et cohérentes pour la gestion des secours qui leur sont destinés.

E. Financements dans le cadre global de la gestion des risques

30. Entre 2004 et 2014, en raison de l'intensité grandissante et de la fréquence des crises, les appels humanitaires interinstitutions annuels se sont accrus de 600 % en passant de 3 milliards à 18 milliards de dollars. Dans le même temps, le nombre de personnes visées pour l'aide à travers ces appels a plus que doublé pour s'établir à 76 millions. Même si les donateurs ont consacré plus de ressources à l'aide humanitaire en doublant pratiquement le volume de leurs contributions qui sont ainsi passées de 5,6 milliards en 2011 à 10,4 milliards en 2014, l'écart s'est creusé entre les besoins exprimés et les montants reçus, aussi bien en termes absolus qu'en pourcentage, avec 37 % (3,3 milliards) et 40 % (6,9 milliards) respectivement pour ces deux années. Cet état de fait remet en question la capacité des organismes humanitaires internationaux à continuer de répondre aux besoins des populations concernées.

31. En effet, il est demandé aux acteurs humanitaires internationaux de faire plus dans des conditions plus dangereuses marquées par des crises qui perdurent et qui, avec celles dites chroniques, sont devenues normales. Les interventions suscitées

⁶ A/CONF.206/6 et Corr.1, chap. I, résolution II.

par ces crises épuisent les ressources internationales qui auraient pu servir à s'attaquer aux causes profondes de la vulnérabilité et à améliorer la résilience, et par là même renforcer les capacités des pays et des collectivités à faire face aux chocs. À cela s'ajoutent des lacunes dans le financement efficace d'une transition à long terme axée sur la gestion des risques et de la vulnérabilité, ainsi que la réduction des besoins en aide humanitaire. Ces situations appellent à un examen plus poussé de la question du lien entre aide humanitaire ou aide au développement et financement.

32. Il importe de procéder à une planification plus dynamique avec une mobilisation de ressources dans un cadre pluriannuel de financement et un ordre de priorité dans le financement de la réduction des risques. Tandis que le financement de l'aide humanitaire est axé sur des interventions immédiates, une approche stratégique à long terme pour faire face aux risques sous-jacents et à la vulnérabilité persistante nécessiterait un accroissement du financement de l'aide au développement pour la réduction des risques. Les données les plus récentes sur les financements apportés à l'échelle mondiale pour la réduction des risques de catastrophe font état d'un montant total de 13,5 milliards de dollars sur une période de 20 ans, soit une portion infime des 3 billions injectés dans l'aide au développement sur la même période. Des solutions novatrices sont nécessaires pour accompagner des interventions rapides et prévisibles et permettre une planification et une budgétisation systématiques. Des stratégies de protection financière globales, y compris le financement des risques et l'assurance, ainsi que des mécanismes novateurs tels les dispositifs de déclenchement automatique doivent être envisagés pour réduire au minimum les coûts et les retards dans les interventions en cas de catastrophe.

33. L'aide à la prévention des crises est rarement acheminée vers les pays qui courent plus le risque de connaître une crise humanitaire. À titre d'exemple, l'INFORM avait classé la République centrafricaine au troisième rang des pays les plus exposés aux risques en 2014, alors que pour l'aide publique au développement (APD) ce pays occupait la 78^e place parmi les bénéficiaires. Le financement de la réduction des risques de catastrophe est fortement concentré dans relativement peu de pays dont la plupart à revenu intermédiaire, et reste à un niveau négligeable pour les pays à hauts risques, par rapport aux financements des interventions. Par conséquent, il doit être inclus dans les mécanismes de financement actuels des évaluations objectives et partagées des risques de crise. Ces évaluations et les plans de secours qui s'en suivent pour les risques naturels peuvent permettre d'anticiper la fréquence et le nombre éventuel de catastrophes, grâce à des modèles de prévision comme l'INFORM et les prévisions météorologiques saisonnières. Elles peuvent motiver la préparation financière et la mise au point de mécanismes et de mesures tels que les réserves pour financement et la planification financière, qui permettent de faire face à la demande lorsque les besoins sont à leur niveau le plus élevé. Doivent également être prévus des dispositifs de déclenchement pour la libération rapide des financements, par exemple en prévision d'une tempête tropicale qui touche la côte ou de l'absence de pluies saisonnières et l'apparition des premiers signes de sécheresse. En outre, l'assurance et les autres instruments de financement des risques offrent des possibilités de mieux financer la prévention des crises et de partager les risques.

34. Le financement de l'aide humanitaire, le financement du relèvement et le financement de l'aide au développement doivent être complémentaires. La question nouvelle du financement de l'action climatique et du développement durable doit

intégrer progressivement les événements prolongés, prévisibles et récurrents, tandis que le financement de l'aide humanitaire et du relèvement sera axé sur le renforcement des capacités et la préparation aux interventions opportunes face aux événements de taille. Pour cela, il faut s'engager à fournir des ressources pour une aide humanitaire sexospécifique. De plus en plus, le financement doit être axé sur la transition des situations de crise vers la prévention de leur récurrence. Il s'agira d'aider les pays, les collectivités et la société civile nationale à gérer eux-mêmes les risques. Ainsi, les acteurs humanitaires régionaux et internationaux pourront progressivement se focaliser davantage sur les crises les plus sévères. Dans les zones sujettes aux catastrophes, des protocoles plus clairs et des accords entre les gouvernements, les acteurs du développement et les organisations humanitaires doivent être mis en place pour décider des conditions dans lesquelles le système humanitaire international doit entrer en lice.

35. Les moyens efficaces et novateurs qu'il faudra trouver pour financer l'action humanitaire sont incontournables pour réaliser le changement attendu. Le Secrétaire général a donc lancé un Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire chargé de lui présenter des recommandations qui seront également portées à l'attention du Sommet mondial sur l'action humanitaire. Le Groupe entend fournir un apport politique en faisant des recommandations de haute facture sur la meilleure manière de comprendre les facteurs déterminants du coût de l'aide humanitaire, de déterminer ce qu'il faut changer pour avoir une architecture de financement de l'aide humanitaire plus souple, trouver des sources de financements additionnelles, tirer le meilleur parti des partenariats et augmenter les gains d'efficacité. Dans l'exécution de ses tâches, le Groupe bénéficie de la collaboration d'un secrétariat mis à sa disposition par le Bureau de la Coordination des affaires humanitaires du Secrétariat des Nations Unies.

IV. Renforcement de l'interopérabilité

36. Le contexte des interventions en cas de catastrophes, le rôle des intervenants internationaux vis-à-vis des gouvernements, des collectivités et des autres acteurs est en train de changer. Les gouvernements et les acteurs sont de plus en plus au centre des interventions dans des situations de catastrophe, tandis que le rôle des acteurs internationaux portera progressivement sur le développement des capacités nationales.

37. Dans la mesure où les capacités et le savoir-faire en matière d'atténuation des effets des catastrophes continuent de se développer à l'échelle nationale et locale, un plus grand nombre de gouvernements est en mesure de gérer les catastrophes sans l'aide humanitaire internationale. Le triplement du volume de l'économie mondiale, passé de 25 milliards à 75 milliards de dollars au cours des 20 dernières années, et l'émergence de pays à revenu intermédiaire ont permis à un grand nombre de gouvernements qui étaient bénéficiaires de l'aide auparavant, de mettre à profit leur croissance économique pour investir dans la préparation aux catastrophes et le renforcement des capacités d'intervention. Ils sont ainsi à même de répondre à leurs besoins en capacité d'intervention, de même que les agences nationales de gestion des catastrophes, l'armée nationale, la société civile et le secteur privé. Alors que l'Asie continue d'être la région la plus touchée par les catastrophes, un plus petit nombre de ses pays, y compris ceux regroupant le plus grand nombre de personnes touchées, a sollicité l'aide de la communauté internationale au cours des

dernières années. Le volume des investissements consentis par certains pays dans la gestion des catastrophes au niveau national dépasse de loin ce qu'ils reçoivent à titre d'aide extérieure. Entre 2009 et 2012 par exemple, les Philippines ont selon les estimations investi 2,3 milliards de dollars dans les interventions au titre de l'aide humanitaire au niveau national, soit beaucoup plus qu'ils n'ont reçu au même titre durant cette période. Ces exemples traduisent un basculement vers l'investissement dans l'aide humanitaire aux plans bilatéral et régional, qui ouvre de nouvelles perspectives et permet de disposer d'une capacité additionnelle pour la préparation, les interventions et le relèvement.

38. Aujourd'hui les collectivités se préparent, interviennent et se relèvent différemment face aux catastrophes, d'une part grâce aux opportunités offertes par la disponibilité des nouvelles technologies et l'implication croissante du secteur privé. Avec la recrudescence des situations d'urgence en milieu urbain, les acteurs locaux se sont mis au-devant de la scène pour établir des systèmes durables comme l'alerte rapide et accélérer le redressement, tout en mobilisant les ressources humaines et financières disponibles dans la plupart des villes. D'autres acteurs au nombre desquels figurent la société civile, les communautés de la diaspora, les acteurs régionaux, les armées étrangères, le secteur privé et les donateurs, mettent eux-mêmes au point des systèmes d'intervention et de prestation.

39. Ces tendances mettent en évidence une énorme possibilité d'atténuer les effets des catastrophes partout dans le monde a) en interconnectant de manière plus systématique et prévisible les différentes capacités d'intervention et de relèvement, et b) en s'appuyant sur les capacités nationales au lieu de les substituer à l'importation de biens et de services extérieurs, la programmation et la coordination. Pour ce faire, il est nécessaire d'investir dans les mécanismes de définition des politiques, de renforcement des capacités et de coordination opérationnelle requis pour promouvoir la connectabilité et la complémentarité de l'ensemble des acteurs, des systèmes et des réseaux axés sur les besoins et les résultats attendus, mais aussi la prévisibilité des capacités et des ressources dans un cadre d'intervention convenu afin d'optimiser les interventions collectives face aux besoins croissants.

40. Dans ce contexte, le terme « interopérabilité » peut être compris comme une démarche permettant à des systèmes de nature très différente de mieux fonctionner ensemble et de manière prévisible grâce à leurs avantages comparatifs, sans cooptation et en tenant compte des valeurs des uns et des autres. Certains pays sont déjà en train de fédérer de nombreux acteurs et des systèmes dans une approche modulaire, où les divers groupes d'intervenants ont des rôles préétablis qui peuvent être adoptés en cas d'urgence et sont gérés par un organisme public au niveau central. Pour accompagner ces initiatives, il convient pour les acteurs d'avoir la même compréhension des normes de fonctionnement clé et des approches, de mettre en correspondance les capacités d'intervention et de relèvement ainsi que les insuffisances au sein et entre tous les secteurs dans un pays, et trouver les moyens de renforcer la coopération et la complémentarité entre les différents intervenants.

41. La préparation est essentielle à l'amélioration de l'interopérabilité et au développement efficace des capacités nationales. L'interopérabilité devrait être une caractéristique et un objectif partagés dans la planification de la préparation conjointe et la collaboration avec les gouvernements nationaux et les collectivités locales. C'est une fonction inhérente à la bonne préparation, aux interventions et à la planification du relèvement; elle ne peut donc être réalisée de manière spontanée.

Dans la région Asie-Pacifique par exemple un basculement est déjà en cours vers la coordination avec un groupe d'acteurs et des systèmes plus larges dans le cadre de la préparation aux catastrophes soudaines. L'expérience et les échanges avec les autorités nationales et locales montrent que les besoins immédiats clé et les articles les plus communément sollicités après les catastrophes peuvent souvent être anticipés. Ce constat peut servir de base pour désigner à l'avance les intervenants de la région (organisations humanitaires, gouvernements, secteur privé et armées) qui peuvent fournir des services spécifiques en cas de catastrophe, et déterminer les besoins en termes de stockage, d'achats locaux, de moyens de réserve en attente, d'accords signés à l'avance, de recensement de fournisseurs et d'itinéraires de transport. Les insuffisances qui ne peuvent être traitées au niveau des pays peuvent être examinées au niveau régional par les organisations humanitaires, les organisations régionales, les organismes de coordination et les capacités nationales, y compris les armées, s'il y a lieu. À défaut, le processus peut être répété au niveau mondial conformément à l'approche susmentionnée du CPI par rapport à la préparation des interventions en cas d'urgence et en coordination avec les États membres et organisations régionales.

42. La coordination civilo-militaire de l'aide humanitaire peut offrir les meilleures pratiques et des capacités exceptionnelles pour faciliter l'interopérabilité. Les forces armées des États membres sont régulièrement déployées pour fournir un appui vital aux niveaux national et local lors des interventions en cas de catastrophe. Le respect des principes énoncés dans les Directives d'Oslo sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe demeure essentiel pour une intervention adaptée aux besoins des États Membres, avec l'engagement d'utiliser de manière prévisible, cohérente et appropriée le matériel militaire étranger. L'adoption de normes universelles régissant l'utilisation du matériel militaire étranger faciliterait la prise de décision par les États Membres qui envisagent d'engager leurs forces militaires en appui aux interventions en cas de catastrophe. Ces normes constituent des mesures concrètes qui peuvent être prises par les pouvoirs publics à un niveau stratégique, opérationnel et tactique, pour garantir la responsabilité devant les personnes dans le besoin. Elles peuvent faciliter la prise de décision avec une évaluation rapide des lacunes potentielles pouvant être comblées grâce au matériel militaire étranger, en fonction de la probabilité et de l'ampleur des besoins.

43. Il y aura une évolution rapide du rôle du système multilatéral dans les contextes de catastrophe, qui passera de celui de responsable de l'acheminement de l'aide à celui de pourvoyeur de solutions, dépositaire de bonnes pratiques, conseiller technique et fournisseur de capacités spécialisées. Toutefois, malgré les progrès réalisés dans le renforcement des capacités d'intervention nationales, nombre de gouvernements vont être submergés dans un premier temps par les grandes situations d'urgence soudaine, en particulier dans les pays à hauts risques. Quel que soit le niveau de développement, cette vulnérabilité ne peut être complètement éradiquée. Les gouvernements continueront de bénéficier d'un soutien technique spécifique en s'appuyant sur les meilleures pratiques et normes internationales. L'aide extérieure efficace peut permettre d'augmenter la vitesse et le volume de l'aide, et d'assurer un respect plus strict des normes et principes internationaux. L'aide et les réseaux régionaux et internationaux continueront donc de jouer un rôle important en accroissant et en complétant les efforts déployés par les pays immédiatement après les catastrophes de grande ampleur.

V. Déplacements de populations

44. Selon l'Observatoire des situations de déplacement interne, il ressort des modèles historiques que même après ajustement pour tenir compte de l'accroissement démographique, la probabilité de déplacement de populations du fait de catastrophe est aujourd'hui 60 % plus forte que dans les années 1970. Cette situation est essentiellement imputable à l'urbanisation rapide et sauvage, l'accroissement démographique et le développement économique dans les zones à risques. À l'avenir, les changements climatiques peuvent accroître davantage les risques de déplacements, en augmentant la fréquence et l'intensité des risques liés à au climat et la vulnérabilité des collectivités.

45. Des catastrophes majeures intervenues au cours des dernières années ont convaincu de la nécessité d'une collaboration plus étroite entre les acteurs de l'aide humanitaires et ceux de l'aide au développement dans la prévention et le traitement des situations de déplacement, ainsi que la planification sans délai du relèvement et des solutions après les catastrophes. Les déplacements de population ne doivent pas être traités comme une question purement humanitaire: ils appellent des solutions ancrées dans le développement et des mesures politiques. Les acteurs du développement doivent manifester un engagement plus fort dès que les catastrophes se manifestent, en veillant à ce que la dimension "développement" soit prise en compte avant que les déplacements de populations ne deviennent prolongés. L'aide au développement peut également jouer un rôle dans la prévention des déplacements, par exemple par l'investissement entre autres dans des logements et des codes de construction plus sûrs et des stratégies d'adaptation aux changements climatiques qui permettent de renforcer la résilience des ménages, notamment en facilitant les migrations volontaires dans la dignité et en planifiant la réinstallation des communautés à risque dans une optique participative et fondée sur les droits. L'aide au développement doit jouer un rôle central dans la recherche de solutions durables au déplacement prolongé et le renforcement des capacités des institutions nationales à faire face aux déplacements de population.

46. Bien que les déplacements provoqués par des catastrophes soient généralement de plus courte durée que ceux dus à des conflits, ils ont souvent des répercussions durables et peuvent se prolonger. Les dernières études de l'IDMC mettent en exergue la détresse de personnes qui depuis 26 ans pour certaines, vivent dans des conditions de déplacement prolongé suite à des catastrophes. En Haïti, des programmes d'assistance humanitaire à grande échelle ont été mis en place pour répondre aux besoins nés du tremblement de terre de 2010, qui a entraîné le déplacement de plus de 1,5 million de personnes et causé des destructions massives d'infrastructures et de logements. Certes la majeure partie de ces déplacés a pu trouver des logements en dehors des camps, mais quelques 80 000 personnes vulnérables y sont encore. L'appel transitoire d'Haïti récemment lancé sert d'orientation programmatique et stratégique clé pour des actions d'aide humanitaire, de transition et d'amélioration de la résilience en appui au gouvernement pour la satisfaction des besoins des plus vulnérables.

47. Le déplacement de populations n'est pas seulement une conséquence des catastrophes mais aussi un facteur de futurs risques de catastrophes puisqu'il exacerbe les vulnérabilités préexistantes. Les risques sont particulièrement aigus dans les zones urbaines où des abris pour les personnes déplacées ne sont généralement pas prévus dans les plans d'aménagement des terres, ou construits

conformément aux codes du logement. En conséquence, les personnes déplacées courent souvent le risque de se retrouver dans des cycles de déplacement secondaires et répétés. En Haïti par exemple, selon les estimations, 3,5 millions de personnes dont un grand nombre de déplacés récents, d'anciens déplacés ou de migrants économiques vivent dans des implantations sauvages et restent très vulnérables aux catastrophes naturelles et leurs conséquences.

48. Pour une meilleure prévisibilité des interventions, les institutions nationales, systèmes de coordination, cadres juridiques et politiques concernés par les déplacements de populations et qui fonctionnent, doivent être mis en place avant la survenance des catastrophes. À cet égard le Gouvernement des Philippines peut être cité en exemple pour la manière dont il a géré le typhon Hagupit en décembre 2014. En effet, fort des enseignements tirés de catastrophes précédentes, il a mis en branle des structures de coordination, ouvert des services de téléassistance et des centres d'évacuation, mobilisé des ressources et pré-positionné des articles de secours en prévision de l'arrivée du typhon sur la côte. De ce fait, le nombre de personnes touchées et les pertes en hommes ont été réduits au minimum tandis que les déplacés ont pu recevoir sans délai l'aide et la protection requises.

49. Il devrait être prévu dans les cadres juridiques et politiques toutes les formes de déplacement ainsi que toutes leurs phases, de la prévention aux interventions en passant par l'appui jusqu'aux solutions. Au niveau mondial, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe) constituent le principal instrument d'orientation de l'action des gouvernements, des organismes d'aide humanitaire et des partenaires au développement dans le cadre de l'assistance et la protection en faveur des déplacés. Les organisations régionales peuvent également jouer un rôle important en faisant en sorte que les interventions face aux déplacements de populations soient plus prévisibles. La Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique prévoit la mise en place de mécanismes nationaux et régionaux d'alerte rapide, de réduction des risques de catastrophe et de coordination de l'aide humanitaire. Elle fait obligation aux États d'œuvrer à la création de conditions propres à faciliter le retour, l'intégration locale ou la réinstallation durables et dans le respect de la dignité et la sécurité, des personnes déplacées dans leur propre pays. D'autres régions devraient envisager l'adoption des normes similaires.

50. Les solutions pertinentes au déplacement de populations fondées sur le Cadre conceptuel du CPI sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, doivent faire l'objet d'un soutien accru. Au lendemain des catastrophes, le retour des personnes déplacées peut être entravé par des risques persistants ou de nouveaux risques de catastrophe, mais souvent aucune assistance n'est offerte à ceux qui souhaitent s'installer sur place ou aux communautés d'accueil. Lorsqu'il y a une offre de réinstallation, il est important que le processus soit transparent, avec des directives claires et les ressources nécessaires. Les Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement (A/HRC/4/18, annexe I) offrent des orientations supplémentaires qui peuvent être appliquées dans des situations de catastrophe.

51. Le Cadre de Sendai comprend plusieurs dispositions qui devraient être intégrées aux stratégies régionales et nationales pour permettre une meilleure

utilisation de la réduction des risques de catastrophe et ainsi prévenir et limiter les déplacements de populations. Il en appelle à l'intégration de la réinsertion au lendemain des catastrophes et de la reconstruction dans le développement économique et social durable des régions touchées, y compris les établissements temporaires accueillant des personnes déplacées. Le Cadre souligne la nécessité de se préparer à assurer des interventions rapides et efficaces en cas de catastrophe et de déplacements de populations qui s'en suivent, et qui prévoient entre autres l'accès à un abri sûr, des vivres essentiels et des articles non alimentaires de secours, ainsi qu'aux soins de santé de base y compris la santé sexuelle et procréative. Il encourage les États à adopter des politiques et des programmes visant à régler la question de la circulation des personnes due à des catastrophes, afin de renforcer la résilience des personnes touchées et des communautés d'accueil. Il appelle également à la coopération transfrontière pour faire face aux risques de déplacement dans des zones à risques ayant des écosystèmes communs, comme les bassins hydrographiques et les littoraux. Dans les pays où les risques de déplacements de populations provoqués par des catastrophes sont élevés, il est essentiel d'apporter des solutions durables et à long terme, avec notamment des investissements dans l'aménagement du milieu urbain, le logement permanent et l'accès aux services de base tels que les soins de santé et les moyens de subsistance.

52. Lors sa seizième session tenue du 29 novembre au 10 décembre 2010 à Cancún (Mexique), la Conférence des parties à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a décidé de créer le Cadre de l'adaptation de Cancún⁷, dont l'objectif est de renforcer les actions engagées en matière d'adaptation aux changements climatiques. Consciente des implications des changements climatiques sur les déplacements de populations entre autres, la Conférence a invité toutes les parties à prendre des mesures volontaires propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques (décision 1/CP.16, par. 14 f). Lors de sa dix-neuvième session tenue du 11 au 23 novembre 2013 à Varsovie, la Conférence des parties à la convention a créé le Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices,⁸ aux termes du Cadre de l'adaptation de Cancún qui considère également les déplacements de populations comme une conséquence potentielle des changements climatiques. Les stratégies et programmes intégrés de gestion des risques de catastrophe et des risques climatiques peuvent contribuer au renforcement de la résilience et ainsi éviter les déplacements de populations, et le cas échéant, faciliter la circulation des personnes, ce qui suppose entre autres des plans d'évacuation, la migration volontaire et la réinstallation planifiée comme moyens d'adaptation aux effets négatifs des changements climatiques, des catastrophes naturelles et de la dégradation de l'environnement. La réinstallation planifiée peut contribuer à la mise en œuvre de solutions durables en permettant à des personnes déplacées de reconstruire leur vie et leurs moyens de subsistance ailleurs.

53. L'Initiative Nansen sur les déplacements de populations transfrontaliers dans le contexte des catastrophes naturelles et des effets du changement climatique dirigée par la Norvège et la Suisse a tenu une série de réunions régionales intergouvernementales dans la région du Pacifique, en Amérique centrale, dans la

⁷ Voir FCCC/CP/2010/7/Add.1, décision 1/CP.16, sect. II.

⁸ Voir FCCC/CP/2013/10/Add.1, décision 2/CP.19.

région de la Corne de l’Afrique, en Asie du Sud-Est et du Sud. Des échanges de vues avec des organisations de la société civile et des experts ont aussi été organisés. L’Initiative a contribué avec succès au cadrage des besoins et des difficultés liés aux déplacements de populations transfrontaliers. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mettre en place des mesures correctives de portée générale face à ce phénomène, y compris des facteurs juridiques, institutionnels, opérationnels et financiers clé. En octobre 2015, les États membres se réuniront à Genève pour discuter d’un programme de protection comprenant des recommandations sur les mesures à prendre face aux déplacements de populations transfrontaliers et à d’autres formes de circulation des personnes dans les situations de catastrophe. Dans la mesure où l’Initiative arrive son terme à la fin de l’année 2015, il importe de mettre en place un arrangement institutionnel international sur cette question afin d’assurer l’application effective des pratiques qui donnent de bons résultats par rapport aux déplacements de populations provoqués par des catastrophes, et qui peuvent être mises en œuvre par les États et d’autres acteurs dans des domaines comme l’aide humanitaire, la protection des droits de l’homme, la gestion des flux migratoires, la protection des réfugiés, la réduction des risques de catastrophe, l’adaptation aux changements climatiques et le développement.

VI. Programmes d’action mondiaux : incidences et opportunités pour l’aide humanitaire pour l’après-2015

54. Les programmes d’action mondiaux comme le Programme de développement pour l’après-2015, le Programme d’action d’Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (résolution 69/313 de l’Assemblée générale, annexe) le Cadre de Sendai, le nouvel accord sur les changements climatiques, le Nouveau Programme pour les villes et le Sommet mondial sur l’action humanitaire, offrent ou offriront une occasion unique de mieux faire face aux difficultés qui entravent l’aide au développement et l’aide humanitaire à l’échelle mondiale. Ils peuvent aussi donner naissance au basculement transformateur évoqué dans le présent rapport, notamment dans le contexte du Sommet mondial sur l’action humanitaire.

55. Les États Membres adopteront le Programme de développement pour l’après-2015 intitulé "Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l’horizon 2030", qui comprend le nouveau cadre visionnaire pour l’éradication de la pauvreté et le développement durable, et promet de ne laisser personne à la traîne. Ledit programme doit privilégier des stratégies de développement durable inclusif qui visent en particulier les personnes et les pays les plus vulnérables. Pour traduire cette ambition en réalité, il est nécessaire de mieux harmoniser et coordonner l’acheminement de l’aide humanitaire et l’aide au développement. Les crises chroniques et prolongées et les catastrophes doivent être résolues dans une perspective à plus long terme en s’appuyant sur les contributions et les avantages comparatifs des deux communautés.

56. Le financement et la programmation de l’aide humanitaire et l’aide au développement pour l’après-2015 doivent viser à réduire progressivement la vulnérabilité, les risques de choc et les menaces au développement avec des cycles

de planification pluriannuels, reflétant ainsi l'acceptation du fait qu'il n'est point de développement durable sans résilience des nations et des collectivités face aux chocs. Il y a lieu de se focaliser davantage sur le renforcement des capacités nationales et locales à anticiper, gérer, intervenir et se relever des catastrophes, crises et autres chocs, et d'améliorer la coordination des interventions et des actions de prévention avec le développement durable.

57. Le déroulement du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et la réalisation de ses objectifs nécessiteront un changement d'orientation dans les plans stratégiques, la programmation et le financement. Tous les acteurs doivent œuvrer de concert pour appuyer les efforts visant à mettre les personnes vulnérables sur une voie durable, avec une réduction des besoins en aide humanitaire. Il importe pour cela que toutes les parties prenantes lèvent les obstacles politiques, institutionnels et structurels qui les empêchent de mieux travailler ensemble et se repositionnent, en plaçant la gestion des risques, les besoins et les aspirations des plus vulnérables au cœur de leurs actions.

58. Pour la communauté internationale, la capacité d'atteindre certains objectifs du Programme 2030 et la garantie du respect de sa principale promesse, à savoir ne laisser personne à la traîne, nécessiteront une plus grande focalisation sur les personnes les plus vulnérables vivant dans des pays fragiles sujets aux catastrophes et aux situations de crises prolongées. Certes l'aide humanitaire joue un rôle important en sauvant des vies, mais elle ne peut guère aller au-delà. Si les gouvernements et les partenaires au développement n'interviennent pas, un grand nombre des personnes les plus vulnérables sera pris au piège d'une situation où il lui sera donné une subvention annuelle pour lui permettre de satisfaire les besoins essentiels à sa survie tout en restant souvent dans une situation de déplacement prolongé. L'aide au développement doit viser une assistance à plus long terme aux plus vulnérables pour renforcer leur résilience et leur permettre de tirer parti et contribuer au développement durable.

59. S'agissant du financement, ce serait une initiative de taille pour la réalisation du développement durable, que de faire en sorte que les flux financiers permettent de réduire les risques et d'améliorer la résilience au lieu de créer de nouveaux risques. Le Programme d'action d'Addis-Abeba lance un message fort, à savoir que les politiques, modes de financement et d'investissement actuels ne prennent pas suffisamment en considération les chocs et les risques inhérents à ce monde interdépendant qui est le nôtre. Ce message doit être incorporé dans l'ensemble du Programme de développement pour l'après-2015 et sa mise en œuvre. L'engagement qu'il requiert demande un financement dédié et cohérent de la gestion des risques et de la résilience sous toutes leurs formes, y compris le développement durable qui tient compte des risques et les capacités nationales durables.

60. Un ambitieux accord sur le climat mondial qui sera convenu par les États Membres à la vingt et unième session de la Conférence des parties à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques prévue du 30 novembre au 11 décembre 2015 à Paris, sera essentiel face à la question des incidences humanitaires des changements climatiques. Les changements climatiques constituent une menace de taille qui touche déjà des millions de personnes chaque année. Ils vont aggraver la vulnérabilité des plus pauvres et soumettre à forte pression les gouvernements et les organisations humanitaires qui devront satisfaire des besoins de plus en plus importants. Le nouvel accord devrait cibler des mesures

d'adaptation en faveur des pays et des collectivités les plus vulnérables et prévoir le financement adéquat de l'adaptation qui viendrait s'ajouter à celui de l'aide humanitaire et de l'aide au développement, afin de renforcer de toute urgence la résilience et la gestion des risques de catastrophe en tant que volets essentiels de l'adaptation, et de mieux intégrer les risques climatiques dans l'aide humanitaire et l'aide au développement.

61. Le Nouveau Programme pour les villes, qui doit naître de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III), devrait comprendre des recommandations sur l'amélioration de la résilience des villes à travers une urbanisation qui tient compte des risques et une meilleure harmonisation de la programmation et du financement de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. Dans les zones urbaines, l'aide doit prendre en considération la complexité des villes et notamment l'expertise et les capacités améliorées disponibles au sein des organisations, tout en s'appuyant sur les compétences, opportunités et nouveaux partenariats potentiels.

62. Ces programmes offrent l'occasion d'harmoniser et de s'attaquer de manière cohérente aux priorités partagées par les organismes d'aide humanitaire et d'aide au développement. Le Cadre de Sendai et sa mise en œuvre permettront de raffermir la relation cruciale qui existe entre les catastrophes et les risques de déplacement de populations, notamment la préparation à des interventions efficaces en cas de catastrophe et de déplacements de populations qui s'en suivent. Le nouvel accord sur les changements climatiques peut aider à promouvoir les efforts visant à assurer une protection adéquate des personnes déplacées au-delà des frontières du fait de catastrophes et des effets des changements climatiques, et à remédier aux lacunes y relatives dans les cadres juridiques. Le Nouveau Programme pour les villes donnera également l'occasion de renforcer les interventions face aux déplacements en milieu urbain.

63. En même temps que ces cadres mondiaux, le Sommet mondial sur l'action humanitaire doit induire des effets de transformation sur la vie des personnes les plus vulnérables et les plus marginalisées vivant des crises prolongées, et les pays fragiles sujets à des catastrophes; ce sera là une manière de mesurer sa réussite. Le Sommet offre une importante occasion de renforcer et de redynamiser l'appui et les actions en faveur de l'humanitaire, y compris le renforcement des cadres normatifs et la stimulation d'actions supplémentaires en vue d'une gestion plus efficace des risques dans le respect de certains principes, ce pour sauver des vies, prévenir et atténuer la souffrance et promouvoir la dignité humaine face aux crises humanitaires.

VII. Recommandations

64. À la lumière de ce qui précède, le Secrétaire général fait les recommandations suivantes:

a) Les États Membres, les organismes des Nations Unies, les organisations humanitaires et de développement ainsi que toutes les parties prenantes concernées devraient s'adapter, aborder de face et intégrer dans le processus de développement durable l'évolution intervenue dans l'étendue, l'ampleur et la complexité des crises humanitaires, y compris les catastrophes et leurs effets négatifs sur le

développement durable, ce conformément au Programme de développement pour l'après-2015 et au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe;

b) Les États Membres et les organismes des Nations Unies devraient bien orienter la programmation et le financement de l'aide humanitaire, du relèvement et de l'aide au développement de manière à réduire progressivement la vulnérabilité et à gérer les risques de catastrophes et les menaces au développement avec des cycles de planification pluriannuels, entre autres en intégrant la gestion des risques dans les programmes nationaux de développement durable et en veillant à la compatibilité des programmes humanitaires avec les priorités de développement durable à plus long terme;

c) Les États Membres, les organismes des Nations Unies, les organisations humanitaires et de développement devraient améliorer la collecte et le partage d'informations à travers un cadre commun au besoin, pour pouvoir orienter les politiques et mesures propres à faire face aux risques de catastrophes et à leurs conséquences tout en suivant la situation des personnes vulnérables, dont les personnes déplacées;

d) Les États Membres et à les organismes des Nations Unies devraient recourir davantage à l'analyse commune des risques, y compris l'Indice de gestion des risques (INFORM), pour établir les données factuelles relatives à la planification à court, moyen et long terme, aux stratégies conjointes de gestion des catastrophes et des risques climatiques, au développement des capacités et au renforcement de la résilience, afin de mieux orienter les ressources en priorité là où les risques sont plus importants;

e) Les organisations humanitaires et de développement devraient systématiquement reproduire les meilleures pratiques en matière de résilience et de gestion des risques et continuer de développer et améliorer les instruments ainsi que l'appui nécessaires pour évaluer et pallier les insuffisances de capacité dans la gestion des risques, notamment les interventions et le relèvement dans les pays sujets à des risques de catastrophe, chez les personnes vulnérables et au sein de la société civile notamment grâce au financement institutionnel prévisible à plus long terme;

f) Les États Membres devraient adopter et mettre en œuvre des lois et règles nationales visant à réduire l'impact des facteurs sous-jacents de risques de catastrophe et de vulnérabilité; ils doivent également adopter des règles et procédures de portée générale relatives à la facilitation et à la réglementation de l'aide internationale en cas de catastrophe, en s'appuyant le cas échéant sur les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, et lancer un appel au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, aux organismes compétents des Nations Unies et autres partenaires pour l'appui technique nécessaire à la réalisation de ces objectifs;

g) Les organismes des Nations Unies, les États Membres et les organisations humanitaires et de développement devraient se pencher davantage sur la manière de faciliter l'interopérabilité entre les acteurs clés intervenant dans les situations de catastrophe. À cet égard, les États Membres, les organismes des Nations Unies et les organisations humanitaires devraient investir dans le renforcement des capacités locales et nationales d'intervention en cas de catastrophe

et promouvoir l'esprit d'initiative, pour accroître les capacités nationales d'intervention et de relèvement en cas de catastrophe dans les zones à haut risque de catastrophe et de catastrophes récurrentes en particulier, entre autres en mettant en évidence les avantages comparatifs et les capacités à l'échelle régionale et mondiale qui peuvent permettre de pallier les insuffisances dans les capacités nationales et l'acheminement de l'aide humanitaire;

h) Les États Membres et les organisations régionales devraient œuvrer de concert à l'intensification de la coopération régionale afin de renforcer les capacités nationales et régionales et mieux comprendre les risques, se préparer et intervenir en cas de catastrophe pour appuyer les efforts déployés au niveau national, par exemple à travers l'amélioration de l'interopérabilité à l'échelle régionale et l'échange d'expériences dans l'utilisation de divers modèles dans d'autres régions;

i) Avec le concours de l'Organisation des Nations Unies, les États Membres devraient se doter de lois et politiques nationales sur les déplacements de personnes à l'intérieur de leur propre pays qui traitent les déplacements liés aux catastrophes, énumèrent les responsabilités et les mesures propres à réduire au minimum les répercussions des catastrophes, protègent et aident les personnes déplacées dans leur propre pays suite à une catastrophe et garantissent des solutions durables. À cet égard, les États Membres devraient adopter des normes conformes aux Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays, au Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et aux Principes de base et directives concernant les expulsions *et* les déplacements liés au développement ;

j) Les États Membres, les organismes des Nations Unies et les organisations humanitaires et de développement devraient intégrer l'amélioration de la résilience et la circulation des personnes dans les stratégies, programmes et cadres juridiques pertinents, particulièrement en ce qui concerne la gestion des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques qui doivent faire partie intégrante du développement durable aux niveaux national et régional, de manière à prévenir et à atténuer les déplacements de personnes dans le contexte des situations de catastrophe et les effets des changements climatiques, y compris dans les zones urbaines où les personnes déplacées ont des besoins, des exigences et des vulnérabilités spécifiques;

k) Les États Membres, les organisations humanitaires et de développement ainsi que les autres parties prenantes devraient intégrer et mettre en œuvre une approche holistique de la gestion des risques de catastrophe à tous les niveaux conformément au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, avec un renforcement des capacités des acteurs locaux et une meilleure harmonisation du financement de l'aide humanitaire, du relèvement et de l'aide au développement;

l) Les États Membres devraient saisir le Bureau de la coordination des affaires humanitaires au tout premier stade des interventions en cas de catastrophe, afin d'assurer un déploiement du matériel et du personnel militaires de soutien à l'aide humanitaire prévisible, cohérent et axé sur les besoins, dans le respect des principes énoncés dans les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe;

m) Les États Membres, les organismes des Nations Unies et les organisations humanitaires et de développement devraient veiller à ce que l'approche de la gestion des risques soit de portée générale, cohérente, systématique et axée sur la personne humaine, en s'appuyant entre autres sur les nouveaux cadres mondiaux pour la réduction des risques de catastrophe, le développement durable, les changements climatiques, le Nouveau Programme pour les villes et les conclusions du Sommet mondial sur l'action humanitaire;

n) Les États Membres devraient parvenir à un accord ambitieux sur le climat mondial avec une vision à long terme qui permette de lancer des actions urgentes, efficaces et de portée générale visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale, limiter la hausse de la température mondiale à moins de 2 degrés Celsius par rapport à ses niveaux de l'ère préindustrielle et améliorer la résilience face aux effets néfastes des changements climatiques, notamment chez les plus vulnérables.
