



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
21 juin 2005
Français
Original: anglais

Assemblée générale Soixantième session

Point 74 a) de la liste préliminaire*

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

Conseil économique et social Session de fond de 2005

New York, 29 juin-27 juillet 2005

Point 5 de l'ordre du jour provisoire**

Assistance économique spéciale, aide humanitaire et secours en cas de catastrophe

Renforcement des secours d'urgence, du relèvement, de la reconstruction et de la prévention au lendemain de la catastrophe du raz-de-marée dans l'océan Indien

Rapport du Secrétaire général***

Résumé

Le présent rapport a été établi en application de la résolution 59/279 de l'Assemblée générale, adoptée en janvier 2005 par les États Membres au vu des préoccupations mondiales suscitées quant aux incidences du tremblement de terre et du tsunami qui ont frappé la région de l'océan Indien. Il rend compte des leçons tirées des efforts d'aide humanitaire et met en évidence les principales considérations découlant des efforts de relèvement en cours dans les pays touchés. À cette fin, il présente les succès enregistrés et les difficultés rencontrées dans le cadre de l'intervention en réaction à l'événement et des efforts de relèvement, et aborde plusieurs thèmes communs à toutes les opérations d'intervention et de relèvement, tels que la prise en main et la direction des opérations par les pays concernés, les dispositifs d'intervention en cas de catastrophe, la coordination des activités menées durant les phases de secours et de relèvement, la mobilisation des ressources, la participation de la société civile et la réduction des risques. À titre de conclusion, il présente plusieurs observations et recommandations que le Secrétaire général soumet au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale en vue d'un examen plus approfondi.

* A/60/50 et Corr.1.

** E/2005/100.

*** La soumission du présent rapport a été retardée pour des raisons techniques.



I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1991, dans laquelle le Secrétaire général a été prié de rendre compte tous les ans à l'Assemblée et au Conseil économique et social de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence. Il est également soumis en application de la résolution 59/279 de l'Assemblée générale, « Renforcement des secours d'urgence, du relèvement, de la reconstruction et de la prévention au lendemain de la catastrophe du raz-de-marée dans l'océan Indien ». Dans cette résolution, datée du 19 janvier 2005, le Secrétaire général a été prié de rendre compte de l'application des mesures proposées à la soixantième session de l'Assemblée et de rendre compte au Conseil économique et social à sa session de fond de 2005.

II. Description de la crise

2. Le 26 décembre 2004, un séisme considérable, de magnitude 9 sur l'échelle de Richter, a frappé la côte ouest de Sumatra-Nord et a été suivi de plusieurs répliques violentes. Ce tremblement de terre, le quatrième plus grand du monde depuis 1900 et le plus violent de ces 40 dernières années, a provoqué un déplacement de 10 mètres du fond marin. Il a entraîné un gigantesque tsunami qui s'est propagé dans l'océan Indien avec une violence catastrophique, frappant la côte ouest de Sumatra-Nord en quelques minutes, puis la côte ouest de la Thaïlande, le Myanmar et Sri Lanka, ainsi que la côte est de l'Inde et l'archipel des Maldives, situé à une faible altitude, avant d'atteindre la côte africaine, faisant des victimes et causant des dégâts aux Seychelles et en Somalie. Au total, 12 pays ont été touchés.

3. La catastrophe a fait 240 000 victimes environ. Cinquante mille personnes sont portées disparues et présumées mortes, et l'on compte plus d'un million de déplacés. Dans un grand nombre des régions touchées, il y a eu trois fois plus de victimes parmi les femmes que parmi les hommes. Les enfants représentaient plus d'un tiers de l'ensemble des victimes, voire plus de la moitié dans certaines collectivités. L'Indonésie a été le pays le plus touché, car la côte de la province d'Aceh a été endommagée par le choc initial du séisme, puis immédiatement engloutie par le tsunami. En Indonésie, à Sri Lanka et en Somalie, le désastre s'est produit dans un contexte de crises complexes et de longue date, ce qui a eu des répercussions importantes sur l'organisation et l'acheminement de l'aide humanitaire, notamment pour les populations qui avaient déjà été déplacées en raison d'un conflit.

4. Le séisme et le tsunami ont principalement touché des populations côtières pauvres, détruisant des infrastructures, des moyens administratifs et des services de base indispensables, mais aussi des sources essentielles de revenus. Selon une première évaluation effectuée par le Gouvernement indonésien avec l'aide de la Banque mondiale et l'Organisation des Nations Unies, la province indonésienne d'Aceh a subi des dégâts s'élevant à 4,5 milliards de dollars, soit 97 % de son produit intérieur brut (PIB), lequel provient à 78 % du petit commerce, de l'agriculture de subsistance et de la pêche artisanale. D'après les estimations de l'Organisation des Nations Unies, les pertes directes de Sri Lanka s'élèvent à 1 milliard de dollars (4,5 % du PIB), dont environ 450 millions pour les dégâts causés aux « secteurs sociaux », tels que le logement, et près de 300 millions pour les dégâts causés à l'industrie du tourisme. Aux Maldives, les dégâts ont été évalués

à 470 millions de dollars au total, soit 62 % du PIB de ce pays. Les pertes ont également été importantes pour les économies plus grandes et relativement bien développées de l'Inde, où 500 villages de pêcheurs ont été endommagés sur la côte de la mer d'Andaman, et de la Thaïlande, où quelque 120 000 personnes ont perdu leur emploi dans le secteur du tourisme.

5. Six mois après la catastrophe, les besoins immédiats pour la survie des populations directement touchées ont été pris en charge. Ces dernières ont presque toutes accès à de l'eau en quantité suffisante, même si, dans beaucoup de camps, les installations sanitaires ne satisfont pas aux normes minimales internationalement reconnues pour les opérations de secours. Le déblaiement des débris est en grande partie terminé sur les principales routes. Quelque 30 000 abris provisoires ont été construits à Sri Lanka ; en Indonésie, 11 000 habitations antisismiques sont en construction. Comme la plupart des circuits d'approvisionnement en nourriture et en médicaments ont été rétablis, la situation se stabilise progressivement. Toutefois, l'activité sismique importante et continue dans la région, notamment une réplique de grande magnitude qui a eu lieu près de l'île de Nias en Indonésie à la fin du mois de mars, a fait de nouvelles victimes et causé de nouveaux dégâts, ralenti les efforts de relèvement et continué d'ébranler les populations. Bien que les opérations de relèvement avancent, il ne fait pas de doute que les besoins humanitaires resteront importants durant de nombreux mois encore, en particulier pour les femmes, les enfants, les minorités, les travailleurs migrants et les déplacés.

A. La réaction initiale

6. Le rôle des gouvernements des pays touchés, des organisations non gouvernementales (ONG), du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des communautés locales a été déterminant dans la réponse qui a été apportée. Les institutions gouvernementales ont rapidement pris en main l'organisation et la coordination des secours, les organisations non gouvernementales locales et des bénévoles du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont immédiatement apporté une aide d'urgence, et des réseaux de familles d'accueil ont offert un toit aux sans-abri. Les intervenants locaux ont également fourni à leurs homologues internationaux des informations précieuses pour les tâches initiales d'évaluation et de cartographie. Les militaires ont quant eux été indispensables pour évacuer les débris et déblayer les routes.

7. Le Gouvernement indonésien a par exemple déployé 600 soldats et des moyens de transport dans la province de Nanggore Aceh Darussalam afin d'accélérer les opérations de secours et d'aider les partenaires internationaux à distribuer les secours et à effectuer une première évaluation des dégâts. Le Gouvernement sri-lankais a immédiatement mis tous ses moyens militaires, administratifs et logistiques à la disposition des équipes de secours et a rapidement mis en place des dispositifs d'indemnisation pour les victimes du tsunami. Le Gouvernement thaïlandais n'a pas tardé à offrir aux victimes des soins de santé ainsi que d'autres services. Parallèlement à cela, il a mené une vaste opération d'identification des corps des victimes étrangères du tsunami. Le Gouvernement indien a débloqué 155 560 000 dollars et mis à disposition 20 900 sauveteurs qualifiés pour apporter des secours immédiats dans ses propres États et territoires touchés. Il a aussi envoyé des équipes médicales, des bateaux, des avions et plusieurs tonnes de produits de première nécessité en Indonésie, aux Maldives et à

Sri Lanka. En Somalie, bien que les secours aient été ralentis par l'éloignement des populations touchées, les collectivités locales, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la société somalienne du Croissant-Rouge et les organisations non gouvernementales ont été prompts à répondre aux besoins immédiats en mobilisant les ressources locales et en distribuant les secours indispensables. Les autorités locales du Puntland, ainsi que les notables dans les villes et les villages, ont apporté aux organisations humanitaires une contribution très précieuse en les aidant à localiser les populations les plus démunies.

8. La fourniture de l'aide internationale aux pays frappés par le tsunami a commencé dès la réception des demandes d'aide formulées par les gouvernements. Après le début de la catastrophe, les Gouvernements de l'Indonésie, des Maldives et de Sri Lanka ont déclaré l'état d'urgence. En outre, ces gouvernements et celui des Seychelles ont officiellement demandé une aide internationale. En Somalie, les autorités de la région du Puntland ont déclaré l'état d'urgence et le Gouvernement fédéral de transition a demandé une aide.

9. Pour répondre à ces demandes, cinq équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe, constituées de 44 spécialistes originaires de 18 pays, et quatre organisations internationales ont été déployées dans cinq des pays touchés par le tsunami. Seize organismes des Nations Unies, 18 équipes d'intervention de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, plus de 160 organisations non gouvernementales internationales et un nombre incalculable de sociétés privées et de groupes de la société civile se sont rendus dans les régions sinistrées pour fournir d'urgence des vivres, de l'eau et des services médicaux aux quelque cinq millions de personnes qui en avaient besoin. Environ 35 pays ont fourni des moyens militaires pour les opérations de secours, tandis que l'ONU a envoyé des administrateurs chargés de la coordination entre civils et militaires dans des lieux clés de la région. Le Centre logistique commun des Nations Unies a mis en place des centres de coordination en Indonésie et à Sri Lanka afin d'optimiser les capacités logistiques et de faciliter la coordination et l'utilisation des moyens militaires. Pour faciliter la collecte et la communication d'informations entre les agents humanitaires, l'ONU a mis en service le centre virtuel de coordination des opérations sur le terrain, qui est un service en ligne d'échange d'informations destiné à appuyer la coordination en temps réel. L'Organisation a également mis en place des centres d'information humanitaire en Indonésie et à Sri Lanka pour faciliter les échanges d'informations. Un réseau d'urgence pour les télécommunications entre les organismes a été installé en Indonésie afin de disposer de l'infrastructure de communication nécessaire aux tâches de coordination et de gestion des opérations. Le Groupe conjoint de l'environnement PNUE/Bureau de la coordination des affaires humanitaires a effectué, en collaboration avec des équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe, de rapides évaluations de l'impact sur l'environnement en Indonésie, aux Maldives et à Sri Lanka en vue de déterminer les problèmes écologiques majeurs. En Inde, le Gouvernement a coordonné les opérations de secours sans aucune aide extérieure. L'Équipe des Nations Unies pour la gestion des catastrophes a cependant participé à des échanges d'informations sur les dégâts et les pertes avec d'autres partenaires tels que des organismes bilatéraux, des organisations non gouvernementales et des entreprises du secteur privé. En

l'espace de quelques jours, la plupart des populations avaient reçu une aide. Il a toutefois fallu jusqu'à six semaines pour servir les zones les plus difficiles d'accès.

10. Immédiatement après la catastrophe, le Secrétaire général a nommé M^{me} Margareta Wahlstrom, actuelle Coordonnatrice adjointe des secours d'urgence, au poste de coordonnatrice spéciale pour l'aide humanitaire aux zones victimes du tsunami, afin d'encadrer et d'appuyer les équipes de pays des Nations Unies, et notamment de faciliter la mise en place de l'aide internationale au moyen de consultations de haut niveau avec les gouvernements concernés.

11. La catastrophe a également suscité un élan de solidarité sans précédent de la part du secteur public comme du secteur privé, ce qui a permis d'obtenir pour cette situation d'urgence davantage de ressources sur une plus courte période que pour toute autre crise dans le passé. Selon une estimation de l'Organisation des Nations Unies, 6,8 milliards de dollars ont été promis au total pour le tsunami, dont 5,8 milliards provenant de gouvernements et 1 milliard (35 %), de dons d'entreprises et de dons privés. Selon certains médias, un autre milliard de dollars au moins a été versé par des donateurs privés sans que l'ONU en ait été informée.

12. Certaines de ces sommes ont été mobilisées à la suite d'appels lancés par l'ONU. Le 6 janvier 2005, l'Organisation a ainsi lancé un appel instantané afin de collecter 977 millions de dollars destinés aux opérations d'aide humanitaire et de relèvement sur les six premiers mois. Au cours d'une réunion ministérielle qui s'est tenue à Genève le 11 janvier 2005, 25 États ont promis la somme globale de 777 millions de dollars au titre de l'appel ainsi que pour d'autres activités de reconstruction. Quinze jours après le désastre, 60 % des fonds sollicités dans l'appel instantané étaient promis ou versés. À la suite d'un examen à mi-parcours de l'appel, effectué en avril 2005, la somme demandée a été revue à la hausse pour passer à 1 milliard 86 millions de dollars. D'après le système de suivi des flux financiers du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, en juin 2005, 880 millions de dollars avaient été versés au titre de l'appel et 162 millions avaient été promis. Il convient toutefois de noter que les fonds destinés au tsunami ont en grande partie été obtenus par d'autres moyens que ceux de l'ONU, notamment par des organisations internationales telles que la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui a déclaré avoir reçu 2,2 milliards de dollars, et de grandes organisations non gouvernementales.

13. L'élan de solidarité a également gagné les milieux intergouvernementaux. Le 6 janvier 2005, les membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ont ainsi organisé à Jakarta une réunion au niveau ministériel à l'issue de laquelle ils ont adopté la Déclaration sur les mesures destinées à renforcer les secours d'urgence, le relèvement, la reconstruction et la prévention au lendemain de la catastrophe du séisme et du raz-de-marée du 26 décembre 2004, visant à continuer de mettre en place au plan international des programmes pour les secours d'urgence, le relèvement et la reconstruction. Lors d'une séance spéciale consacrée au séisme et au tsunami dans le cadre de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes tenue le 20 janvier 2005, plus de 160 gouvernements ont demandé la mise en place dans l'océan Indien d'un système d'alerte rapide aux tsunamis, et des réunions ont eu lieu afin de planifier la mise en œuvre de moyens d'alerte rapide. Le 19 janvier 2005 enfin, un grand nombre des principes énoncés dans la Déclaration de Jakarta ont été officiellement et largement approuvés par les États Membres dans la résolution 59/279 de l'Assemblée générale sur le renforcement des

secours d'urgence, du relèvement, de la reconstruction et de la prévention au lendemain de la catastrophe du raz-de-marée dans l'océan Indien, laquelle souligne que la communauté internationale doit continuer de s'intéresser aux pays touchés par le tsunami et de les aider au-delà de la phase des secours d'urgence.

B. Un relèvement rapide

14. La réaction a comporté dès le départ des activités de relèvement. Dans les deux semaines qui ont suivi le déclenchement de la crise, l'Organisation des Nations Unies a envoyé dans les zones touchées des équipes d'intervention pour commencer à évaluer les dégâts et aider les autorités nationales dans la planification des efforts de relèvement. En outre, la Coordinatrice spéciale pour l'aide humanitaire aux zones victimes du tsunami a été accompagnée par un représentant du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM) lors de plusieurs visites effectuées dans la région afin de centrer immédiatement l'attention sur les premiers besoins en matière de relèvement et de veiller à ce qu'ils soient incorporés dans les programmes de secours.

15. En partenariat avec la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement (BAsD) et l'Organisation des Nations Unies, les gouvernements de plusieurs des pays touchés devaient également rapidement s'atteler à l'évaluation des besoins en matière de relèvement et de reconstruction, et sont actuellement en train de finaliser les plans à moyen et long terme. Trois mois après la catastrophe, le Gouvernement indonésien a fait connaître son plan directeur de relèvement et de reconstruction pour Aceh, Nias et Sumatra-Nord pour nommer ensuite l'agent d'exécution pour le relèvement et la reconstruction, chargé de superviser la mise en œuvre dudit plan. La désignation d'un organisme gouvernemental spécial doté d'un important mandat et d'un personnel dynamique a considérablement contribué à rallier la communauté internationale autour d'un ensemble de valeurs et de normes communes pour la planification des efforts de relèvement et de reconstruction. À Sri Lanka, une stratégie transitoire de 24 mois lancée par le système des Nations Unies à l'appui du nouveau plan de relèvement du Gouvernement pour l'après-tsunami sera rendue publique à la fin du mois de juillet. En Inde, le groupe de base du programme de relèvement pour l'après-tsunami relevant de la Commission de planification a été établi et chargé de préparer et gérer un programme de relèvement de 156 semaines doté d'une enveloppe de 2 milliards 190 millions de dollars et destiné à l'ensemble des zones touchées. En Thaïlande, le Gouvernement a créé un comité pour la gestion du relèvement et le développement des pays touchés par le tsunami le long de la côte de la mer d'Andaman. Aux Maldives, le Gouvernement a mis au point un plan national détaillé de relèvement et de reconstruction qui vise entre autres le relèvement sur le plan macroéconomique et la reconstitution des moyens de subsistance, l'autonomisation des collectivités, la protection de l'environnement et la préparation en prévision des catastrophes, ainsi qu'une prestation efficace des services publics.

16. Afin de faciliter le soutien à ces plans nationaux et leur exécution, le Secrétaire général a nommé l'ancien Président des États-Unis, Bill Clinton, Envoyé spécial pour l'après-tsunami. Dans l'exercice de ce rôle, le Président Clinton accomplit les tâches suivantes : maintenir l'attention de la communauté mondiale sur les activités de l'après-tsunami, soutenir les efforts de coordination aux niveaux national et mondial, promouvoir la transparence et la responsabilité et prôner un

genre de relèvement qui profite des possibilités morales, politiques et financières que la crise a suscitées, afin de mettre les collectivités touchées sur une voie de développement meilleure et plus sûre. À cette fin, le Président Clinton a convoqué un collectif mondial des gouvernements des pays touchés, des organismes des Nations Unies, des organisations internationales, des institutions financières internationales et des ONG afin d'améliorer la coordination entre les principaux intervenants, en particulier au niveau national, l'idée étant de faciliter la mise en œuvre des plans de reconstruction des différents pays et d'inspirer des mesures communes relevant de la transparence et de la responsabilité.

III. L'intervention : succès enregistrés, problèmes rencontrés et enseignements tirés

17. La catastrophe du tsunami dans l'océan Indien a suscité un des défis les plus complexes que le système d'intervention en cas de catastrophe de l'Organisation des Nations Unies ait jamais eu à gérer en matière de coordination et de logistique. En raison de la période de l'intervention et de son ampleur, des efforts ont dû être déployés rapidement dans une grande souplesse dans toute une gamme de pays et de contextes et, par sa portée mondiale, la catastrophe a été à l'origine d'une multitude de mesures de secours et de la présence d'une foule d'acteurs, ainsi que d'une aide publique, privée et gouvernementale d'un niveau sans précédent. Si cette attention et ce soutien prêtés au niveau mondial ont été les bienvenus et se sont révélés constructifs, le climat de forte tension qui les a accompagnés a suscité des attentes en matière de résultats et de responsabilité. La reconnaissance de ce contexte permet de définir les défis découlant de la réaction initiale. La section suivante expose les observations et les leçons tirées de l'intervention dans cinq domaines essentiels.

A. Prise en main et direction par les pays

18. Le fait que la catastrophe a touché des pays solides disposant d'institutions nationales performantes et de cadres juridiques opérationnels a grandement contribué au succès des opérations de secours. Dans de nombreuses régions, les secours ont été facilités par la participation vigoureuse des ministères de tutelle et des forces armées et par le recours aux structures gouvernementales, lorsqu'elles étaient en place. La relation de collaboration instaurée entre les intervenants internationaux et nationaux chargés des secours et au sein de l'ensemble des secteurs de l'appareil étatique a considérablement facilité la distribution des secours tout en simplifiant la passation des secours humanitaires et des activités initiales de relèvement aux organes gouvernementaux compétents.

Les enseignements

19. **Une coordination et une collaboration gouvernementales volontaristes ont grandement facilité les opérations de secours.** En Indonésie, la nomination immédiate et l'affectation sur-le-champ à Aceh d'un ministre d'État pour coordonner les activités d'intervention a garanti la complémentarité des activités internationales et nationales déployées dans le cadre de l'intervention. À Sri Lanka, l'ensemble des parties et des autorités ont immédiatement reconnu la nécessité de disposer au niveau local de mécanismes de coordination englobant l'Organisation

des Nations Unies, les ONG et des représentants locaux, ce afin d'assurer l'acheminement des secours et la coordination dans les régions septentrionales et orientales du pays. En étroite collaboration avec les gouvernements étrangers, le Gouvernement thaïlandais a contribué à assurer une évacuation rapide et efficace des ressortissants étrangers, ainsi qu'à coordonner l'assistance internationale. L'adoption par plusieurs gouvernements de procédures d'immigration d'urgence (visas à l'arrivée) et de procédures de dédouanement d'urgence a accéléré les formalités en ce qui concerne le personnel humanitaire et les biens durant les premiers jours de la crise. Passé les deux premiers mois cependant, de telles procédures sont devenues de plus en plus compliquées, ce qui a retardé l'arrivée, dans bien des cas, des secours et des articles nécessaires pour l'appui aux opérations (tels les ordinateurs, le matériel de télécommunications, les véhicules et les secours essentiels) et il y a eu certaines restrictions gouvernementales à l'utilisation de systèmes faisant appel à des satellites. De tels goulets d'étranglement d'ordre administratif ont ralenti les secours et entravé la fourniture efficace d'une assistance tant attendue.

20. Pour que la collaboration nationale et internationale en matière d'intervention en cas de catastrophe soit efficace, il faudrait renforcer les obligations et les engagements mutuels dans le domaine du respect des accords, tels que la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunications pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, ainsi que consolider la connaissance des pratiques mises au point au fil du temps sur ces questions.

21. **Une participation rapide auprès des pouvoirs publics au niveau local a assuré une plus grande collaboration dans le court et le moyen terme.** Les gouvernements touchés n'ont pas tenté de centraliser les pouvoirs au cours des opérations de secours, mais ont plutôt bien accueilli la participation d'autres entités et la coordination au niveau sous-national afin de faciliter l'intervention. À titre d'exemple, l'attitude ouverte, réceptive et collégiale des hauts fonctionnaires gouvernementaux à Aceh et à Jakarta a occasionné l'instauration d'une solide relation de coopération au cours de la phase initiale, relation ayant permis la tenue, à l'échelon local et avec l'appui total des autorités nationales, de réunions de coordination sectorielles et entre civils et militaires. En Inde, le Gouvernement a envoyé des agents administratifs expérimentés dans le district le plus touché, à savoir celui de Nagapatinam, dans l'État de Tamil Nadu, afin de coordonner les opérations de secours au plan local et, en collaboration avec les ONG, de mettre en place un centre de coordination qui a fonctionné à partir du bureau administratif du district.

22. Les intervenants locaux sont indispensables à une coordination réussie de l'intervention; pourtant les structures gouvernementales locales ne disposent pas toujours de ressources suffisantes pour accomplir les tâches de coordination. Une collaboration fructueuse avec les institutions locales nécessite par conséquent une préparation en prévision des catastrophes afin d'instaurer des relations avec les institutions locales dans les zones sujettes à des catastrophes naturelles et renforcer les capacités de ces zones lorsqu'elles sont faibles.

B. Capacité de réaction

23. Dans la plupart des cas, le système d'intervention des Nations Unies en cas de catastrophe a bien fonctionné. Les réseaux et outils d'intervention d'urgence établis ont été rapidement déployés et les équipes de secours avaient atteint toutes les zones touchées dans les six premières semaines. Aucune épidémie majeure n'a éclaté, près de 2 millions de personnes ont reçu une aide médicale d'urgence et un nombre égal a reçu de l'aide alimentaire. Des fournitures scolaires ont été distribuées à plus de 700 000 enfants et la plupart des enfants des zones touchées sont rapidement retournés en classe.

24. Cependant, les opérations d'intervention ont souffert de lacunes dans certains secteurs – logement, eau et assainissement –, en raison essentiellement de l'ampleur proprement dite du problème mais aussi de l'incapacité du système à envoyer rapidement et à maintenir sur place un personnel suffisamment spécialisé et expérimenté. L'intervention s'est également ressentie du fort taux de renouvellement du personnel de l'ONU et du retard intervenu dans le déploiement de certains services humanitaires critiques communs aux organismes des Nations Unies, en particulier la gestion de l'information, les communications et les moyens des autorités civiles et militaires, ce qui a compliqué la coordination durant les premiers jours.

Les enseignements

25. **D'importantes lacunes dans les capacités sectorielles continuent d'entraver les efforts d'intervention.** Des lacunes qui reviennent à plusieurs reprises dans la capacité du système à fournir une eau potable adéquate, des logements ainsi que des installations sanitaires appropriées continuent d'entraver une intervention humanitaire rapide. Il est par conséquent nécessaire de réinvestir dans l'établissement et le maintien d'une capacité systémique d'intervention humanitaire en accroissant et en renforçant le personnel professionnel ainsi que l'administration dans des secteurs clefs et en formant et soutenant des partenariats stratégiques faisant appel aux capacités des ONG et puisant dans les connaissances spécialisées des organisations locales et régionales. À cet égard, le Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe a lancé un examen de l'intervention humanitaire à l'échelle du système afin d'évaluer les points forts et les lacunes du système actuel et de formuler des recommandations pratiques sur la façon de combler ces lacunes. Les résultats de cet examen doivent être disponibles en juin.

26. **Le déploiement stratégique immédiat des services communs est essentiel à une intervention efficace.** L'envoi d'agents du Centre conjoint de logistique des Nations Unies en tant que membres de groupes de l'Équipe des Nations Unies chargée de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe a contribué au démarrage de tâches logistiques critiques. Cependant, les agents du Bureau de la coordination des affaires humanitaires chargés de la coordination entre civils et militaires et de la Coalition internationale Habitat n'ont pas été envoyés dans le cadre de dispositifs d'intervention rapide, mais plutôt par l'intermédiaire de moyens plus formels et ont donc été retardés. La mobilisation des systèmes de télécommunications s'est révélée difficile et la collecte, l'analyse et la diffusion des données ont souffert d'un manque de normes et de systèmes. Ces défis peuvent être relevés si l'ONU reconnaît la valeur stratégique de ces services au cours de la toute

première phase d'une crise, et si des mécanismes et des normes sont mis au point qui permettent un déploiement rapide des services humanitaires communs.

27. Les possibilités d'intervention rapide pourraient également être renforcées par la mise en place, sous les auspices de l'ONU, d'une capacité d'intervention mondiale permanente dotée de la responsabilité immédiate et du pouvoir d'organiser la réaction initiale. Un tel système pourrait également comporter le développement des capacités régionales, en particulier dans les régions touchées, afin que les équipes et les secours puissent servir plus rapidement et en meilleure connaissance de cause. Il faudrait encourager des initiatives telles que les efforts menés actuellement par l'Organisation des Nations Unies pour étendre le répertoire de l'Équipe des Nations Unies chargée de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe ainsi que la demande faite par l'Indonésie à l'ASEAN en vue de la mise en place d'un mécanisme d'intervention rapide de moyens militaires pour les catastrophes dans la région.

C. Tactiques et mécanismes de coordination

28. La mise en place de mécanismes permettant de coordonner les interventions avec efficacité a été l'une des tâches les plus ardues dans l'organisation des secours. Dans l'ensemble, cependant, la coordination s'est bien déroulée aux niveaux international, national et régional : en raison des arrangements prévisionnels établis avec des donateurs et le secteur privé pour la fourniture de personnel, d'équipements, de moyens de transport et autre forme d'assistance, la réponse a été apportée en temps utile; l'aide des forces armées – nationales et étrangères – a joué un rôle déterminant dans l'acheminement des premiers secours; et, sur le plan de la coordination, le déploiement rapide de hauts fonctionnaires de l'ONU dans la région de l'océan Indien a également contribué à une amélioration.

29. Mais la coordination n'a pas toujours été assurée sans heurts. Certaines régions ont été inondées d'articles de secours d'urgence et d'intervenants qui ne pouvaient pas les aider. Dans d'autres, les secours fournis ne correspondaient pas aux besoins. Dans bien des cas, il s'est avéré difficile de mettre en place rapidement les structures de coordination voulues, compte tenu de la diversité des acteurs arrivant sur le terrain. Du fait des « embouteillages de l'aide humanitaire » qui en ont résulté, il y a eu parfois des erreurs de communication, une organisation au coup par coup et des retards dans les secours; de même, les services de l'ONU chargés de la direction des opérations sur le terrain n'ont pas toujours disposé de l'appui nécessaire pour aider les gouvernements à mener à bien leurs fonctions de coordination stratégique.

Les enseignements

30. **Le rôle de direction et de coordination des opérations doit recevoir un appui suffisant sur le terrain.** Le Coordonnateur des secours d'urgence a appliqué une gestion efficace et fait preuve d'une réflexion stratégique au Siège, mais des fonctions d'une telle importance n'ont pas été assurées aussi bien sur le terrain. Bien souvent, le coordonnateur résident et coordonnateur de l'action humanitaire n'a pas eu les ressources en personnel qui lui auraient permis d'assurer la direction et la coordination des interventions à une si grande échelle. Le fait que la Coordinatrice spéciale pour l'aide humanitaire aux zones victimes du tsunami ait dû jouer ce rôle

d'unité d'appui mobile auprès des coordonnateurs résidents et coordonnateurs des opérations humanitaires a fait ressortir la nécessité d'un tel appui au niveau du terrain. Il importe au plus haut point que, dès le départ, le coordonnateur résident et coordonnateur de l'action humanitaire dispose de personnel et de moyens nécessaires pour les fonctions importantes de coordination; de même, il doit également avoir le pouvoir de commencer les activités de relèvement dès le début et cela doit être expressément indiqué dans le cadre de l'appel de fonds initial.

31. **Il faut améliorer les relations entre civils et militaires pour mieux adapter aux besoins humanitaires les demandes de moyens militaires.** La contribution rapide et généreuse, tant en moyens qu'en effectifs, apportée par l'armée de nombreux pays – et notamment par celle des gouvernements touchés – a été essentielle pour accéder aux populations difficiles à atteindre, en remédiant à bon nombre de problèmes techniques que les moyens civils n'auraient pu résoudre. Mais, dans certains cas, les activités des partenaires civils et militaires ont fait double emploi : de ce fait, les articles de secours n'ont pas toujours été distribués dans les formes et les quantités voulues et là où l'on en avait le plus besoin, et il en est résulté des filières de secours parallèles. La situation s'est encore aggravée, à cause de la méconnaissance des structures du commandement militaire et d'une mauvaise communication des informations entre la communauté humanitaire et l'armée. Pour tirer le meilleur parti des ressources militaires et de la défense civile, il faut des rôles et des responsabilités bien définis, des moyens de communication connus, le respect des principes humanitaires et un certain degré de sensibilité à leur égard. Compte tenu de ce qui précède, il est nécessaire d'améliorer le cadre opérationnel de la coordination entre civils et militaires.

D. Mobilisation des ressources

32. Le tsunami a suscité une extraordinaire manifestation de solidarité, mettant rapidement à disposition d'énormes ressources et faisant apparaître de nouvelles sources de financement dans le secteur privé et dans le monde des affaires. Certes, une telle réaction a permis à la communauté humanitaire d'agir sans se soucier de la collecte de fonds; mais les enjeux importants de l'environnement financier créé par une telle générosité ont obligé les organisations humanitaires à dépenser les ressources rapidement, et ont imposé des critères plus stricts sur la façon de rendre compte des dépenses – et de leurs effets – tant aux donateurs qu'aux bénéficiaires. Dans certains cas, cette situation a encore été exacerbée par le fait que les contributions ont largement dépassé la capacité de bon nombre d'organisations à les dépenser pendant la phase d'intervention. En conséquence, les organisations ont dû examiner rapidement leur propre planification à moyen terme et concevoir promptement des stratégies pour présenter les comptes et faire rapport sur l'utilisation de ces fonds.

Les enseignements

33. **Il importe d'améliorer le type et le mode d'établissement des rapports et la justification de l'emploi des fonds si l'on veut assurer la participation de nouveaux partenaires aux situations d'urgence futures.** Bien que les mécanismes internes et externes du système humanitaire soient bien établis en ce qui concerne l'obligation de rendre compte de l'emploi des ressources, le volume sans précédent des contributions annoncées ou versées pour le tsunami, en particulier des sommes

venant du secteur privé, a imposé un contrôle encore plus strict de la façon dont ces fonds sont dépensés. Cela a conduit l'ONU à passer avec PricewaterhouseCoopers (PWC) un accord prévoyant l'utilisation de 8 000 heures de services spécialisés, fournis à titre bénévole, pour l'aider à immédiatement suivre les contributions mobilisées dans le cadre de l'appel instantané pour le tsunami et à rendre compte pour l'aider à élargir ses systèmes actuels de suivi financier pour les appels d'urgence, de façon à répondre aux critères imposés par le nouvel environnement financier. De telles améliorations sont capitales pour accroître la confiance et l'appui tant des gouvernements que du secteur privé, dès maintenant et pour les crises à venir. Toutefois, la valeur d'un tel système dépend de la coopération de toutes les parties concernées, aussi bien au sein du système des Nations Unies qu'à l'extérieur, notamment en ce qui concerne la communication, en temps voulu, d'informations sur les fonds qui leur sont alloués et l'utilisation de ces dernières.

34. Qui plus est, le don spontané que l'on a vu au lendemain du tsunami a mis plusieurs institutions et organisations humanitaires dans une situation inhabituelle : disposer d'une réserve exceptionnellement généreuse de fonds de secours. Dans certains cas, les institutions se demandent comment appuyer les activités d'autres organisations dans les mêmes secteurs. D'autres organisations ont cessé d'accepter des fonds pour le tsunami, demandant à leurs donateurs potentiels d'orienter leurs contributions vers d'autres crises. D'autres encore ont pu intégrer les fonds pour le tsunami dans leurs plans de reconstruction à long terme. Pour conserver la confiance du public, les organisations humanitaires, quelle que soit la manière dont elles choisissent de gérer de tels fonds, devraient communiquer leurs intentions dans la transparence.

35. **Des montants considérables de ressources exigent une coordination renforcée au niveau local.** Disposant d'énormes montants de ressources et pressés d'agir par les donateurs, bon nombre d'organisations ont répondu à la crise en lançant simultanément plusieurs projets d'aide qu'elles ont exécutés avec un personnel nombreux, ce qui a compliqué la coordination dans bien des secteurs. Dans leur précipitation à agir, bon nombre de protagonistes internationaux ont également été perçus comme faisant peu de cas de leurs homologues nationaux et locaux et ne prenant pas en compte le contexte local. La coordination est cruciale dans de tels cas; elle doit associer les donateurs, les ONG et les homologues nationaux.

E. Les problèmes liés au déplacement et à la protection

36. Au lendemain du tsunami, environ un million de personnes ont été déplacées dans une période de temps relativement brève. Mais, après les premières semaines, les masses de personnes temporairement déplacées ont commencé à diminuer à mesure que la situation se stabilisait et que les gens commençaient à retourner dans leur région d'origine. La fluidité avec laquelle les populations déplacées circulaient (particulièrement à Aceh), les tensions croissantes imposées aux familles d'accueil et la destruction des moyens d'existence ont mis à l'épreuve la capacité des autorités nationales et de la communauté internationale à mettre en place une réponse adaptée aux besoins de différentes catégories de populations; on s'est également inquiété des risques de violence sexuelle et sexiste, et en particulier de la possibilité pour des enfants d'être enlevés ou recrutés dans des forces combattantes. Les initiatives visant à réinstaller temporairement les populations ont été compliquées par la

situation politique en Indonésie et à Sri Lanka, et par les initiatives antérieures de réinstallation aux Maldives.

Les enseignements

37. Il est essentiel de s'occuper des besoins spécifiques des personnes déplacées lors de la phase initiale d'intervention. Dans n'importe quelle catastrophe soudaine, la phase des secours immédiats devrait mettre l'accent sur la réponse aux besoins urgents, susceptibles de sauver les vies du plus grand nombre possible. Cela inclut la réponse aux besoins de protection et d'assistance spécifiques des personnes déplacées et leur prise en compte dès le début dans la planification des secours, pour assurer une répartition équitable de l'aide et pour ne pas renforcer les inégalités antérieures. Il faudrait donc prévoir des mesures spéciales d'assistance et de protection à l'intention des personnes déplacées et des familles d'accueil et les inclure dans la programmation et la mise en œuvre de projets.

38. Il faut mettre l'accent dès le départ sur les catégories particulièrement vulnérables de populations sinistrées. Les personnes déplacées ont des besoins spéciaux en termes non seulement d'assistance mais aussi de protection. Le tsunami a suscité des inquiétudes spécifiques quant à la protection des femmes et des enfants, notamment devant les risques de violence sexuelle et de traite de ces personnes. On s'est inquiété très tôt de ce que les violences sexuelles, sexistes et familiales, qui constituaient déjà un problème grave dans certains des pays sinistrés avant le tsunami, ne soient exacerbées dans la mesure où la perte de membres de leur famille, la destruction de leurs moyens d'existence et la tension nerveuse augmenteraient les pressions subies par les individus touchés. Des exactions ont été signalées, mais leur nombre est resté limité et l'on a tout fait pour éviter les risques et pour protéger les personnes particulièrement vulnérables. Les activités de plaidoyer et de surveillance entreprises très tôt par les gouvernements en matière de protection de l'enfance ont aidé à prévenir la traite et l'exploitation des enfants, cette crainte ayant retenu toute l'attention dès les premières phases de la situation d'urgence. La promotion de mesures favorables à l'adoption dans de bonnes conditions a été également importante. À mesure que les efforts de secours évoluent vers la phase de relèvement, les questions difficiles des droits fonciers, des papiers d'identité et de l'indemnisation prendront de plus en plus d'importance.

39. Il faudrait étendre aux catastrophes naturelles les principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Au cours de ces quelques dernières années, on a beaucoup travaillé à l'élaboration de normes internationales généralement reconnues, prévoyant assistance et protection aux personnes déplacées, en s'appuyant sur l'expérience vécue dans les déplacements massifs dus à la guerre et aux situations de conflit. Il est évident que ces principes directeurs ne rendent pas compte de la situation particulière découlant de déplacements massifs à court terme, se justifiant par des catastrophes naturelles; mais les principes généraux de cet instrument méritent d'être retenus comme normes. Toutefois, si ledit instrument peut aider à poser les bonnes questions, il est peu probable qu'il donne les mêmes réponses partout. Pour aider comme il convient les personnes déplacées, il faut connaître et comprendre le contexte spécifique dans lequel la catastrophe s'est produite.

IV. Relèvement après catastrophe : réussites, difficultés actuelles et à venir

40. Gérer la transition de la phase des secours à celle du relèvement après la catastrophe est une question préoccupante pour l'avenir, sachant qu'il faut, pour cela : a) repérer les lacunes et les insuffisances persistantes; b) faire correspondre la demande de ressources et l'utilisation des ressources; c) assurer la cohésion entre les intervenants, les activités et les différentes phases d'une opération; d) établir des liens entre les initiatives d'aide et de développement; et e) inclure la réduction des risques dans l'action de relèvement. Si on ne parvient pas à susciter et à maintenir l'élan et l'appui en faveur des activités précitées, on ne pourra pas reconstruire l'infrastructure essentielle ni améliorer les conditions de vie des victimes ni renforcer la capacité nationale et locale de se préparer à de nouvelles catastrophes.

41. Le rythme de la transition vers le relèvement varie et continuera de varier d'un pays à l'autre, d'où la nécessité de trouver différentes méthodes d'action. Selon les derniers éléments d'information reçus du terrain, l'effet des premières mesures de relèvement serait bien inégal. Ainsi, selon le Gouvernement sri-lankais, quelque 17 300 familles jetées à la rue par le tsunami se trouvent encore dans une centaine de camps. Sur ce nombre, 9 480 vivraient sous des tentes, en particulier dans les régions côtières où il y a peu d'espace habitable loin de la côte. La construction d'abris transitoires s'étant toutefois accélérée (31 000 en juin), on peut espérer voir le nombre de ces sans-abri diminuer rapidement. À Aceh, le fait que les populations déplacées changent constamment d'habitat montre qu'elles cherchent à se préparer du mieux qu'elles peuvent à une reprise de l'activité et à obtenir le plus rapidement possible les moyens et les matériels nécessaires. L'organisme s'occupant de la reconstruction et du relèvement (Reconstruction and Rehabilitation Agency) a commencé à travailler auprès des populations touchées pour leur faire comprendre comment le processus de relèvement réussira et le rôle qu'elles pourront y tenir.

42. Plus le travail de relèvement avance dans les pays touchés, plus il faudra aider les gouvernements et les collectivités concernés et aligner les activités à mener sur les priorités des gouvernements et des collectivités en tenant compte de la situation socioéconomique. On examinera dans les sections ci-après les difficultés et les problèmes les plus importants qui sont apparus dès les premières heures du relèvement.

A. Prise en main rapide par les pouvoirs publics

43. Il faut absolument que les autorités nationales prennent en main le processus de relèvement dès ses débuts et qu'elles soient associées à l'élaboration et à l'application des programmes, car cela permettrait non seulement d'obtenir les résultats voulus mais aussi de renforcer les moyens d'action sur le terrain. Le concours d'experts et de techniciens locaux facilitera l'élaboration de programmes en fonction des besoins et des capacités des populations touchées et la participation des dirigeants nationaux permettra de trouver un consensus sur les priorités, sur les rôles et les responsabilités de chacun ainsi que sur les ressources nécessaires au relèvement.

44. Pour aider les gouvernements des pays sinistrés à prendre en main le processus, les organismes d'aide extérieurs doivent chercher à renforcer les

capacités des intervenants et des institutions locaux par le biais du transfert de technologie et de savoir-faire et par la voie de l'enseignement public. L'aide fournie par les organismes internationaux au Gouvernement indonésien a porté sur les domaines de la planification, de la cartographie, du logement et de la création d'emplois à l'échelle nationale, dans les provinces et dans les districts. À Sri Lanka, des équipes internationales ont aidé à l'évaluation des besoins et à la collecte de données. En Inde, les opérations d'aide et de relèvement après la catastrophe ont gagné en ampleur grâce à la collaboration étroite entre les autorités gouvernementales, les collectivités locales et les Volontaires indiens des Nations Unies. Ces derniers ont également aidé à l'élaboration et à l'application des programmes de relèvement aux Maldives et à Sri Lanka, et auraient beaucoup fait pour accélérer l'action dans les premières heures du relèvement. La Thaïlande a constitué des groupes d'intervention nationaux censés travailler avec leurs homologues internationaux et s'occuper des grands problèmes qui se posent pendant la phase de relèvement. Toutefois, un appui plus ferme et une meilleure coordination sur le terrain entre les partenaires nationaux et internationaux engagés dans le processus de relèvement et de reconstruction, y compris pour l'élaboration de stratégies à long terme, sont nécessaires.

B. Axer l'action sur le relèvement dès la phase de secours

45. L'attention prêtée au relèvement dès les premières heures de la phase de secours d'urgence a permis d'aider les populations locales à retrouver pied. Ainsi, en Indonésie, les opérations de déblaiement menées selon le principe de la rémunération du travail en espèces ont permis d'injecter de l'argent dans l'économie locale et en même temps de remonter le moral des quelque 11 000 participants.

46. Dans bien des régions, toutefois, les premières heures du relèvement ont été difficiles, l'état délabré des routes rendant difficile l'acheminement du matériel nécessaire à la reconstruction. Il faudrait trouver des arrangements avec les entrepreneurs privés et les éventuels partenaires qui disposent de moyens logistiques sophistiqués et de services aériens pour surmonter les premières difficultés du relèvement. Par ailleurs, il n'existe à l'heure actuelle dans le système des Nations Unies aucun dispositif global et convenu de relèvement après les catastrophes, qui privilégierait en particulier la réduction des risques. En raison des lacunes dans certains domaines, comme l'absence d'une bonne méthode d'évaluation des premiers besoins en matière de relèvement et de mécanismes permettant d'une façon prévisible de déployer des spécialistes susceptibles d'aider à la planification des interventions en matière de relèvement et de financer les interventions essentielles et visant à réduire la vulnérabilité face aux catastrophes, il n'a pas été possible de passer de la phase des secours à celle de l'aide au développement.

C. Coordination

47. Plusieurs réalisations importantes sont à mettre sur le compte de la coordination intersectorielle entre les intervenants internationaux et nationaux dès les premières heures de la phase de relèvement. La coordination des interventions durant la phase de reconstruction, entreprise par les Gouvernements indonésien et sri-lankais avec l'aide de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement, des organismes des Nations Unies et des organisations non

gouvernementales, a débouché sur l'élaboration de plans nationaux de reconstruction, qui fondaient tous les intervenants et toutes les activités dans une stratégie cohérente. En Indonésie et à Sri Lanka, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a aidé les ministères compétents et les banques de développement à élaborer des plans de remise sur pied des secteurs de l'agriculture et de la pêche. À Sri Lanka, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et l'Organisation internationale pour les migrations ont cherché à raccorder la politique du logement temporaire à des programmes de logement permanent. Le HCR et le Fond des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) se sont employés, dans le cadre de missions conjointes, à évaluer les problèmes de violence sexuelle et sexiste dans les camps temporaires gérés par les pouvoirs publics et à établir un plan d'intervention commun. Au Myanmar, la coordination des activités sectorielles s'est révélée fructueuse, grâce au nouveau mécanisme commun de coordination dirigé par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et l'ONU. En Inde, l'UNICEF a rassemblé des organisations non gouvernementales internationales et nationales autour de la question de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement dans l'ensemble du pays et dans le Tamil Nadu. La Commission océanographique intergouvernementale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, l'Organisation météorologique mondiale et le Secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles ont tenté, en étroite collaboration avec des organismes nationaux, de mettre en place les fondations institutionnelles et techniques d'un système d'alerte rapide aux tsunamis pour la région de l'océan Indien.

48. Malgré ces réalisations, la coordination globale des opérations de relèvement doit être mieux étudiée et davantage améliorée. S'il est possible de coordonner les interventions en cas de catastrophe en utilisant des normes et des moyens clairement définis et acceptés par tous, en revanche, pour les opérations de relèvement qui associent un plus grand nombre d'intervenants, il n'existe aucune structure de coordination officielle. Il est de ce fait particulièrement difficile de coordonner l'action internationale au niveau des pays, sans compter le fait que les coordonnateurs résidents n'ont pas suffisamment de moyens pour remplir leur rôle. L'ONU, qui se rend compte de cette lacune, met actuellement à profit le tsunami pour déterminer ce qui lui permettrait d'améliorer la coordination durant la phase de relèvement.

D. Participation de la société civile

49. La contribution de la société civile tant à la fourniture d'aide qu'à l'action de relèvement dans beaucoup des pays sinistrés n'a jamais été aussi importante. En Thaïlande, les organisations de la société civile ont joué un rôle essentiel en organisant les opérations en coopération avec les collectivités locales et les autorités nationales et braquant les projecteurs sur ceux qui étaient menacés d'oubli, comme les travailleurs migrants venus du Myanmar et les Moken, nomades des mers. En Indonésie, l'organisme Aceh Recovery Forum a fourni aide et conseils au Gouvernement, à l'ONU et aux institutions financières internationales pour l'élaboration du plan national de reconstruction et de relèvement. De larges

consultations avec la société civile à Aceh ont encore renforcé la crédibilité du processus de planification.

50. Même s'il est largement admis que l'élaboration des activités de relèvement passe par une évaluation correcte des besoins et des capacités des populations sinistrées effectuée avec le concours de ces mêmes populations, les choses ne se sont pas toujours passées de cette façon. Dans plusieurs pays, les populations sinistrées ont déploré de n'être pas associées à la planification. Les organismes des Nations Unies et les organisations de la société civile aident actuellement au renforcement des capacités décentralisées visant à promouvoir la participation de la population. On espère ainsi que les questions sensibles comme celle des droits fonciers, ou la vulnérabilité particulière des minorités et des populations migrantes, seraient résolues.

E. Souplesse et innovation en matière de mobilisation des fonds

51. L'expérience montre que les fonds, mobilisés sans difficulté au moment où une catastrophe domine l'actualité, se tarissent à mesure que l'attention décroît. C'est ce qui s'est produit dans les cas du tremblement de terre à Bam (Iran) en décembre 2003 et de l'ouragan Mitch en octobre 1998, où seule une petite proportion des centaines de millions de dollars nécessaires a pu être promise ou recueillie.

52. Les occasions de mobiliser des fonds en cas de catastrophe sont peu nombreuses et fugaces, aussi a-t-on prolongé l'appel instantané en faveur des victimes du tsunami jusqu'à la phase de relèvement, ce qui a permis de récolter des fonds pour les programmes de logement, de création de revenus, de micro-infrastructure et d'environnement, et d'appliquer rapidement les plans et programmes de relèvement. Même si c'est l'élan de générosité suscité par le tsunami qui a permis cette liberté de manœuvre, étendre les appels instantanés pour couvrir les besoins en matière de relèvement serait la meilleure façon de réagir en cas de nouvelles catastrophes.

53. Par ailleurs, dans beaucoup de cas, les contributions versées en faveur des victimes du tsunami servent à financer des projets à moyen terme, ce qui devrait accélérer la reprise de l'activité. Avec quelque 6,8 milliards de dollars annoncés pour les secours d'urgence, ce qui représente approximativement la moitié de l'ensemble des besoins de tous les pays touchés, il s'agit à présent non de trouver davantage d'argent pour relancer l'activité mais bien de s'y mettre. Les efforts de relèvement seront également étayés par l'action du collectif mondial, constitué par l'ancien Président Clinton, qui est chargé de suivre l'application des plans de relèvement, d'en maintenir l'élan et de travailler avec les gouvernements pour résoudre les problèmes de politique générale et les questions opérationnelles qui freinent la reprise de l'activité. La mise en place d'un système de suivi financier qui fonde toutes les formes d'aide, y compris l'aide publique, l'appui fourni par les organisations non gouvernementales et les contributions du secteur privé en un système cohérent, facilitera par ailleurs la planification et le lancement des activités de relèvement.

F. Adoption rapide de mesures de réduction des risques

54. En entreprenant leur relèvement, tous les pays touchés se sont efforcés de trouver un équilibre entre la nécessité d'un rapide relèvement et celle de protéger leurs populations de nouvelles catastrophes. Les sociétés victimes d'une grande catastrophe ont trop souvent tendance à préférer des méthodes de relèvement rapides aux résultats visibles aux solutions plus durables. Le fait de ne pas inclure la réduction des risques dans les politiques, les stratégies et les plans de développement peut entraîner des pertes massives lors d'autres catastrophes, grossir les demandes en matière d'aide humanitaire nationale et internationale et éroder la croissance économique et la promotion sociale. La Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, tenue du 18 au 22 janvier 2005, quelques semaines à peine après le tsunami, a fourni à point nommé des éléments utiles à cet égard, et ce par le lancement du programme intergouvernemental longuement négocié sur les priorités en matière de réduction des risques de catastrophe, le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015, qui vise à renforcer les capacités de résistance des pays et des collectivités en cas de catastrophes naturelles.

55. S'il est généralement admis qu'il était impossible de se préparer suffisamment à un phénomène de cette ampleur, de bons systèmes d'alerte avancée et des mesures de planification préalables auraient de toute évidence permis de sauver des milliers de vies. Ainsi, après le tremblement de terre qui a secoué le Gujarat en 2001, le Gouvernement indien s'est efforcé pendant plusieurs années de renforcer les capacités de gestion des risques liés aux catastrophes, et ce, à tous les niveaux. Aussi, lorsque le tsunami a frappé le Tamil Nadu, les habitants des villages d'un district côtier, qui avaient reçu une formation aux opérations de sauvetage et aux premiers secours dans le cadre du programme de gestion des risques liés aux catastrophes, ont-ils réussi à sauver plus de 100 personnes. Vu sous cet angle, le tsunami a révélé la nécessité de donner aux collectivités exposées les moyens de sauver leurs membres et leurs biens des catastrophes. Mieux préparer les collectivités aux catastrophes, en constituant des stocks de vivres et de médicaments, en construisant des digues dans les zones sujettes à des inondations et en incluant la planification préalable dans la formation des enseignants et les programmes scolaires, c'est réduire considérablement les risques. Il faut également s'attacher à renforcer les systèmes d'alerte de bout en bout, par des améliorations sur le plan matériel (structures antisismiques, abris, routes d'évacuation), la planification des interventions et les stratégies de communication et faciliter ainsi la prise de mesures concrètes et rapides aussitôt l'alerte donnée.

V. Action à entreprendre dans l'avenir et recommandations du Secrétaire général

Améliorer les structures nécessaires aux interventions nationales et internationales menées sur le terrain en réaction à des graves situations d'urgence soudaines

56. Toute réaction à une situation d'urgence survenue soudaine exige une volonté de développer et de coordonner les moyens d'intervention rapide et les services communs indispensables pour agir immédiatement. Il s'agit de renforcer les capacités déployables dont disposent, ou disposaient, les pays particulièrement

exposés aux catastrophes. En outre, un renforcement de la gestion sur le terrain aurait des effets particulièrement favorables sur les interventions internationales face aux situations d'urgence de grande ampleur.

57. L'Organisation des Nations Unies, les gouvernements et les groupes concernés de la société civile devraient s'engager à renforcer et à rétablir les capacités régionales, nationales et locales d'intervention en cas de catastrophe, de sorte que le système d'intervention humanitaire ait immédiatement accès aux ressources pouvant être déployées, notamment dans les zones particulièrement exposées aux catastrophes.

58. L'Organisation des Nations Unies devrait développer ses services humanitaires communs essentiels et en assurer la viabilité de sorte qu'ils puissent être déployés de façon prévisible et offrent l'ensemble de compétences appropriées.

59. L'Organisation des Nations Unies devraient établir une structure de gestion sur le terrain plus unifiée pour garantir la bonne coordination et par conséquent l'efficacité des interventions. Il faut notamment renforcer l'appui fourni aux coordonnateurs résidents/humanitaires.

Renforcer les capacités d'intervention régionales

60. Les organisations régionales, fortes de leurs connaissances locales et de leurs relations antérieures avec les décideurs nationaux, sont les mieux équipées pour réagir avec rapidité en cas de catastrophe majeure. L'Organisation des Nations Unies devrait coopérer avec les organisations régionales dans les régions particulièrement exposées à des catastrophes pour veiller à ce que des plans et des moyens d'intervention régionale soient établis, et en place avant qu'une catastrophe ne survienne.

61. La communauté internationale devrait mettre au point des mécanismes améliorés en vue du déploiement de moyens de réserve régionaux sous la direction de l'Organisation des Nations Unies, par exemple dans le cadre d'accords de prévention des catastrophes avec des organisations régionales et l'établissement de directives générales concernant le déploiement et la coordination desdits moyens.

62. Les États devraient mettre à la disposition de telles structures les moyens d'intervention en cas de catastrophe dont ils sont dotés.

Veiller à la cohérence des interventions civiles et militaires

63. L'intervention de l'armée dans différents pays en réaction au tsunami a été sans précédent et a joué un rôle capital dans les efforts initiaux de sauvegarde et la phase de stabilisation de l'intervention. Le tsunami a marqué un tournant à cet égard. Il est par conséquent probable que dans les situations d'urgence futures liées à des catastrophes, les États déploieront très rapidement des moyens militaires en grande quantité. Aussi faut-il veiller à ce que cet important dispositif militaire contribue aux interventions, notamment en établissant des procédures et structures de coordination agréées, en cas de catastrophe, entre les militaires d'une part, et entre les partenaires militaires et humanitaires d'autre part, et en les faisant mieux connaître.

64. L'Organisation des Nations Unies devrait renforcer les procédures d'utilisation et de coordination des moyens militaires lors des interventions en cas de catastrophe et créer des liens plus systématiques avec les principaux fournisseurs.

65. Reconnaissant que l'armée et les services nationaux de défense civile, de lutte contre les incendies et de sauvetage sont souvent les premiers à réagir, les organismes d'intervention en cas de catastrophe devraient activement faire appel à ces groupes pour déterminer quand et comment ils peuvent coopérer avec eux.

Investir dans l'alerte rapide et la préparation aux catastrophes

66. Il est désormais largement admis que l'adoption d'un système régional d'alerte rapide au tsunami aurait pu sauver des milliers de vies. Toutefois, un système régional ne fonctionnera que s'il fait partie intégrante d'une solution de bout en bout pour les collectivités en danger et repose sur des cadres juridiques et institutionnels appropriés et des systèmes locaux d'alerte et d'intervention d'urgence. L'Organisation des Nations Unies devrait chercher à favoriser la mise en place de cadres régionaux et de mécanismes régionaux pour les systèmes d'alerte rapide et appuyer les efforts techniques et politiques en faveur d'une gestion intégrée des risques, conformément au Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015.

67. La communauté internationale devrait investir dans la mise en place de systèmes d'alerte rapide systématiques privilégiant la dimension humaine pour protéger contre tous les risques, dans tous les pays, tous ceux qui sont en danger. Ces systèmes devraient comprendre des dispositifs d'évaluation des risques, et des normes de sensibilisation et de préparation de sorte que les communautés soient prêtes et puissent agir à la moindre alerte.

Renforcer la coordination et les capacités de relèvement du système des Nations Unies

68. Pour un relèvement efficace, il est indispensable de renforcer la capacité du système des Nations Unies d'apporter un appui aux gouvernements touchés, tout en coordonnant ses propres activités humanitaires et de relèvement. La coordination des interventions d'urgence est dirigée par le Coordonnateur des secours d'urgence et est confiée sur le terrain aux coordonnateurs humanitaires, mais il n'existe aucun équivalent ou appui institutionnel que ce soit au Siège, ou sur le terrain pour les activités de relèvement. Pour combler ces lacunes, il faut prévoir un mécanisme institutionnel chargé de diriger et de coordonner l'action au Siège et au niveau des gouvernements, créer des synergies plus étroites entre les coordonnateurs résidents et les coordonnateurs humanitaires dans la phase de relèvement et renforcer les équipes de pays des Nations Unies.

69. Reconnaissant les lacunes qui existent sur le plan institutionnel et sur celui de la coordination et de la planification stratégique dans le domaine du relèvement après une catastrophe, le système des Nations Unies devrait soutenir les initiatives en cours pour déterminer ce qu'il faudrait faire afin d'améliorer la coordination des efforts de relèvement après une catastrophe.

Promouvoir la transparence financière et le contrôle des obligations

70. L'ampleur croissante des catastrophes – et par conséquent des interventions et des activités de relèvement – signifie que l'Organisation des Nations Unies jouera

un rôle plus important pour ce qui est de veiller à la transparence financière et de contrôler l'obligation de justifier de l'utilisation des fonds. Il sera indispensable de renforcer et de maintenir un système transparent de suivi financier des contributions tant publiques que privées dans le cadre et en dehors des appels mondiaux. Le système permettra aussi de mieux intégrer les actions privées aux structures de coordination et au suivi financier, tout en faisant participer les principaux acteurs du secteur privé à la mobilisation des ressources et aux efforts de coordination. Il faudrait encourager les initiatives, telles celle du système de suivi financier mis au point avec l'aide de PriceWaterhouseCoopers. Les organisations internationales et les gouvernements devraient aussi œuvrer ensemble au renforcement des mécanismes de présentation de rapports et de contrôle des obligations durant les phases de relèvement et de reconstruction.

71. La communauté internationale devrait encourager l'établissement au sein du système des Nations Unies d'un mécanisme commun de localisation des fonds humanitaires de présentation des rapports sur leur utilisation et prier instamment les organisations tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies de contribuer à ces mécanismes en temps voulu.

72. Les organisations internationales et les gouvernements devraient œuvrer ensemble au renforcement des mécanismes de présentation de rapports et de contrôle des obligations liées aux responsabilités lors des phases de relèvement et de reconstruction.

S'engager à réduire la vulnérabilité et les risques

73. Bien que certains éléments prouvent de manière irréfutable qu'il existe un lien entre la réduction des risques et le développement durable, l'engagement en faveur de la réduction de la vulnérabilité et des risques et les investissements à cette fin demeurent insuffisants. Un soutien à long terme au développement économique durable, se traduisant par des sociétés civiles fortes et des infrastructures solides, permettra de veiller à ce que les nations soient prêtes à faire face aux chocs résultant des risques naturels.

74. La communauté internationale devrait s'engager et s'employer à mettre en œuvre le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015.

Promouvoir les travaux de recherche et les enseignements tirés pour orienter les activités de relèvement

75. Les programmes d'intervention et de relèvement doivent être fondés sur une évaluation approfondie et participative des besoins et des capacités de la population touchée afin que les initiatives locales soient bien comprises et les ressources et les capacités locales pleinement utilisées. Les mécanismes nationaux de formulation de politiques et de consultation et l'établissement de priorités facilitent le consensus sur les priorités du relèvement et les rôles, les responsabilités et les ressources en la matière.

76. Tous les organismes d'intervention en cas de catastrophe devraient recueillir, rassembler et diffuser l'ensemble des enseignements tirés de la catastrophe du tsunami et d'autres catastrophes récentes pour promouvoir l'apprentissage institutionnel à tous les niveaux et orienter la gestion future des catastrophes.