



DIRECTEURS

Albert LEGAULT
Stéphane ROUSSEL
André LALIBERTÉ

Les désastres naturels : une « loterie humanitaire » ?

Les années 2004 et 2005, marquées par plusieurs catastrophes naturelles de grandes envergures, tels le tsunami dans l'océan Indien, la sécheresse et les criquets au Niger, les ouragans Katrina et Stan dans les Amériques, en plus du tremblement de terre au Cachemire, représentent selon James Morris, directeur du Programme alimentaire des Nations unies (PAM), la période la plus difficile en matière d'assistance humanitaire depuis la Seconde Guerre mondiale. Le nombre de catastrophes naturelles et l'ampleur de leurs incidences sur le développement économique et humain ne cessent d'augmenter depuis 25 ans et plus de 300 millions de personnes sont touchées chaque année (service d'Aide humanitaire de la Commission européenne - ECHO). Malgré les volontés manifestées pour réduire les effets dévastateurs de ces terribles cataclysmes depuis une bonne quinzaine d'années, les Nations unies peinent à recueillir les fonds nécessaires pour l'aide humanitaire et la reconstruction des zones dévastées. Les sommes amassées ne couvrent en général que les deux tiers des ressources financières demandées pour la mise en œuvre des programmes en opération.

Suite à l'une des catastrophes naturelles les plus colossales de l'histoire, celle du tsunami qui a frappé les côtes de l'océan Indien le 26 décembre 2004, nous aurions cependant pu croire que la donne avait changé ; qu'une nouvelle conscience plus solidaire de l'ensemble de la communauté internationale envers les sociétés vulnérables tendait à vouloir émerger. Pour Jan Egeland, Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence des Nations unies, la réponse de la communauté internationale en termes d'aide d'urgence et de fonds pour la reconstruction des zones dévastées par le gigantesque raz-de-marée, a été « la plus généreuse et spontanée jamais vu auparavant ». Toutefois, pour la même année 2005, 25 autres appels de levée de fonds lancés par les Nations unies pour des « désastres oubliés » n'atteignaient pour leur part, que 50 % de leurs objectifs globaux. Chaque région a ses priorités stratégiques et toutes les zones touchées n'incitent pas à la même générosité. La présence de plus d'une dizaine de milliers d'Occidentaux en Asie du Sud et du Sud-Est lors du terrible raz-de-marée sur les côtes de l'océan Indien, a probablement contribué au fait de la couverture médiatique planétaire de l'événement ainsi qu'à la mise en branle d'une mobilisation extraordinaire de la communauté internationale afin de répondre aux besoins des victimes et des gouvernements touchés. Au Cachemire, il n'y a cependant pas de touristes allemands, français, japonais ou américains, et cette région montagneuse ne représente pas un intérêt de première importance pour la majorité des donateurs, privés comme publics. Les couvertures médiatiques y sont rares, mais l'état de crise perdure toujours aujourd'hui et risque même de s'aggraver avec les conditions climatiques extrêmement rigoureuses qui prévalent l'hiver dans les montagnes de l'Himalaya.

Lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles tenue à Kobe (Hyogo) au Japon en janvier 2005, il a été entendu que les États, les organisations régionales et internationales, dont l'ONU et les institutions financières internationales, en plus des volontaires et les associations locales, la communauté scientifique et le secteur privé de la société civile, avaient tous un rôle essentiel à jouer aux fins de la mise en œuvre de mesures de réduction des risques de catastrophe et ce, à tous les niveaux. Une nouvelle série d'orientations générales, d'activités et d'objectifs, devront ainsi s'appliquer selon le « Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes naturelles », suite à un examen des progrès et des lacunes de la mise en œuvre de la « Stratégie et Plan d'action de Yokohama pour un monde plus sûr », adoptée lors de la première Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles tenue à Yokohama au Japon, en mai 1994.

Contrairement à la terminologie adoptée par le Conseil international de la langue française définissant le terme catastrophe naturelle (synonyme de désastre naturel) comme étant un « événement subit qui cause un bouleversement, des destructions, des morts et qui ne doit rien à l'homme », le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) croit plutôt que le terme catastrophe naturelle « renvoie aux résultats de la combinaison de l'action des aléas naturels et de la vulnérabilité humaine, [et c'est] la réponse apportée par les gouvernements [qui] détermine l'ampleur et la sévérité des dommages causés » (PNUD, 2004). Les capacités dont disposent les pays pour réduire l'impact des catastrophes naturelles sont corollaires à leur niveau de développement économique et il est urgent, selon les Nations unies, de renforcer non seulement les efforts nationaux, mais aussi la coopération bilatérale, régionale et internationale, notamment par une assistance technique et financière plus poussée suite à un désastre naturel.

TSUNAMI : une aide d'une ampleur inégalée

Le 26 décembre 2004 le nord-ouest de Sumatra a été ébranlé par un fort séisme d'une magnitude de 9,0 sur l'échelle ouverte de Richter, un séisme classé au cinquième rang des plus puissants séismes enregistrés depuis 1900. Le déplacement de deux plaques tectoniques (les plaques indienne et indochinoise) sur vingt mètres au large des côtes de Sumatra, a libéré une puissance équivalant à 30 000 bombes atomiques. Le tsunami (raz-de-marée géant) ainsi provoqué par le déplacement tectonique, a ravagé le pourtour du Golfe du Bengale (l'Indonésie, le Sri Lanka, les îles indiennes de Nicobar et de Andaman, la Thaïlande et l'archipel des Maldives) et les côtes de l'Afrique de l'est (la Somalie, la Tanzanie, le Kenya et Madagascar). Selon l'ONU, le bilan total de cette catastrophe est de plus de 230 000 morts, 7 200 disparus et plus de deux millions de sinistrés (la Croix-Rouge établit le nombre de morts à plus de 273 000). Et au nombre de ces pertes en vie humaine, s'ajoute environ 10 000 ressortissants de quelques 45 autres pays du monde.

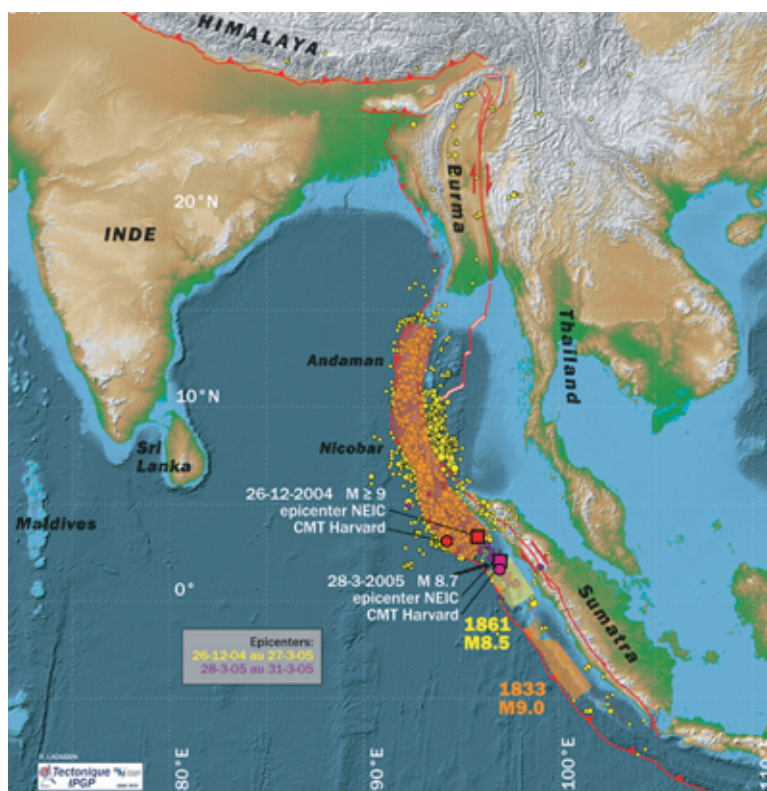
Dès la première réunion sur l'aide aux survivants du tsunami tenue à Jakarta le 11 janvier 2005, Kofi Annan, Secrétaire général des Nations unies, a annoncé un appel de fonds de 1,32 milliard de dollars (tous les montants sont en dollars canadiens, sauf indication contraire) pour répondre aux besoins humanitaires (nourriture, soins médicaux, eau et services sanitaires, logements temporaires et autres besoins immédiats), d'environ cinq millions de personnes. La réponse fut spontanée et rarement auparavant une générosité d'une telle ampleur ne s'était manifestée pour venir en aide aux victimes d'un désastre naturel : sur la somme totale demandée lors de la Conférence de Jakarta, les pays donateurs avaient déjà versé 849,85 millions de dollars la semaine suivante (18 janvier 2005).

Dans la même période, Médecins sans Frontières, la Croix-Rouge et l'UNICEF ont par ailleurs dû suspendre leur collecte de fonds pour les victimes du tsunami, estimant les sommes recueillies suffisantes pour mener à bien les secours d'urgence et les projets pour la reconstruction dans les zones dévastées. De fait, la collecte de 150 millions de dollars effectuée par Médecins sans Frontières dépassait, selon l'organisation, les besoins réels sur le terrain. La Croix-Rouge considérait pour sa part les 1,6 milliard de dollars recueillis comme suffisants pour la planification de programmes d'assistance pour les dix prochaines années. De son côté, après avoir amassé une somme totalisant 315 millions de dollars, l'UNICEF a annoncé que ses besoins pour l'aide à l'Asie du Sud seraient « bientôt couverts » et a plutôt appelé à soutenir « les urgences oubliées », comme au Niger, au Darfour ou en République démocratique du Congo.

Selon Reuters AlertNet, les contributions des gouvernements du monde entier, ajoutées aux dons des particuliers et des entreprises privés, totalisaient en décembre dernier un montant s'élevant à plus de 14,6 milliards de dollars, ce qui place la mobilisation internationale pour les victimes du tsunami comme la plus importante de l'histoire. Pour Jan Egeland, « c'est la première fois que personne n'a eu faim et que personne n'a manqué de soins médicaux faute de ressources. Il n'y a pas eu la seconde vague de maladies et de destruction que nous craignons. » Mais il nuance cependant aussitôt ses réjouissances : « J'aimerais pouvoir en dire autant du Soudan, du Congo, de la Côte d'Ivoire et de bien d'autres situations d'urgence où les gens souffrent tout autant que sur les plages de l'océan Indien », comme c'est par ailleurs le cas au Cachemire pakistanais.

Épicentres (en jaune) des principales répliques (2 premières semaines, 26/12/04 au 11/1/05), d'après l'USGS.

<http://www.ipgp.jussieu.fr/~lacassin/Sumatra/SumatraMARS.html>



© Copyright, Laboratoire de Tectonique IPGP-CNRS - Robin Lacassin

CACHEMIRE : lenteur de l'aide financière internationale

Le samedi 8 octobre 2005, un tremblement de terre d'une magnitude de 7,6 sur l'échelle ouverte de Richter a frappé le Pakistan, le nord de l'Inde et la partie orientale de l'Afghanistan. Son épicentre se situait à environ 95 km au nord-est d'Islamabad, dans une région montagneuse du Pakistan où les dégâts ont été particulièrement sévères. Selon ECHO, il s'agit du plus important tremblement de terre à avoir frappé la région depuis ces derniers siècles. Environ 73 000 personnes sont mortes au Cachemire pakistanais, 1 300 dans la partie indienne de la région et plus de trois millions de personnes ont été déplacées.

Les 13 et 19 octobre suivant la catastrophe, l'OTAN a mis en place deux ponts aériens semblables à celui de Berlin lors de la Seconde Guerre mondiale pour venir en aide aux dizaines de milliers de personnes toujours coupées du monde, dans les montagnes escarpées de l'Himalaya. Outre quelques mesures d'extrême urgence, le malheur qui a affligé les habitants du Cachemire n'a cependant pas suscité le même élan de générosité exceptionnel souligné pour les victimes du tsunami. À titre d'exemple, le Japon n'a envoyé que 27,6 millions de dollars, ce qui constitue moins de 5 % de ce qu'il avait versé l'année précédente pour les victimes du détroit de Bengale, alors que l'Allemagne a pour sa part versé 43,7 millions de dollars pour le Cachemire, contre 148,35 millions de dollars pour le tsunami (AFP, décembre 2005).

Pourtant, comme le souligne Jan Egeland lors d'une conférence de presse donnée à Genève le 26 octobre 2005 : « Nous n'avons jamais eu à faire face à un tel cauchemar logistique. Nous pensions que nous avions connu le pire avec le tsunami. Mais c'est pire encore. » Et devant le peu de mobilisation pour venir en aide au Pakistan, il demande à la communauté internationale de mettre fin à la « loterie humanitaire », d'avoir une « plus grande générosité pour le Pakistan » et, d'une manière générale, que soit favorisée une répartition plus juste des secours. Les volontés de M. Egeland ne sont pas restées lettre morte et suite à la conférence ministérielle des donateurs pour les victimes du désastre naturel du Cachemire, à laquelle ont participé plus de 60 pays ce même jour à Genève, le Bureau de la Coordination des affaires humanitaires (OCHAS) a pratiquement doublé le montant de son appel d'urgence, qui est passé de 358,8 millions de dollars à 632,5 millions de dollars. Même si elles étaient encore loin d'égaliser les volontés manifestées après le tsunami, ces promesses d'aide laissaient croire que la situation pouvait s'améliorer.

Mais cent jours après le séisme, les intervenants pour les secours sont encore en mode d'urgence comme l'affirme Danielle Valiquette, directrice régionale d'Oxfam, car « la crise est toujours aussi intense ». James Morris déplore la « lenteur » de l'aide financière internationale qui n'arrive pas à couvrir les besoins essentiels des populations sinistrées : « Nous avons besoin de 75 millions de dollars [US] pour [financer] les besoins logistiques et le transport, notamment pour payer les hélicoptères, et environ 30 autres millions de dollars [US] pour la nourriture », a-t-il expliqué à l'Agence France-Presse. Et Cathy Skoula, de l'organisme Action contre la Faim, de renchérir que « les abris continuent de manquer. Il faut à tout prix distribuer des tentes adaptées à l'hiver (solides et doublées) ou du matériel pour reconstruire des abris. On annonce un hiver extrêmement rude cette année, avec pas loin de six mètres de neige dans certaines zones habitées. Le froid, le manque d'eau potable et d'hygiène ont déjà commencé à provoquer infections respiratoires, diarrhées, l'apparition de la gale, etc. » À la mi-janvier 2006, la situation au Cachemire évolue peu et les besoins humanitaires liés à cette crise oubliée restent importants. Jusqu'à cette date, à peine la moitié des sommes nécessaires s'est matérialisée, soit 345 millions de dollars (pour la majorité en prêts) des 632,5 millions de dollars requis (PAM).



Photo Edward Parsons/INRI

Le Monde en octobre 2005 : « Avec le tsunami, le littoral avait été dévasté sur des centaines de kilomètres, mais, à quelques kilomètres en retrait, les hôpitaux, les écoles, les routes et autres réseaux étaient intacts, les interventions étaient donc relativement faciles. Ici, tout cela est inaccessible, et les malheureux devront survivre pendant des mois coupés du monde, dans des conditions sanitaires désastreuses. »

À un premier niveau, il serait possible de croire que malgré la teneur des répercussions sociales, économiques et écologiques de la terrible dévastation causée par les vagues du tsunami dans la région de l'Asie du Sud et du Sud-Est, l'ampleur de la contribution financière fournie par la communauté internationale pour l'aide d'urgence et la reconstruction, ait pu être suffisante pour colmater toutes les souffrances et pertes en vies humaines et matérielles. Toutefois, plus d'un an après le désastre naturel, la réalité qui prévaut sur le terrain nous oblige à constater que la question de l'aide humanitaire et de la reconstruction ne peut être comprise sans prendre en considération toute une série de facteurs qui vont au-delà du montant de la somme financière accordée pour des secours d'urgence - sans toutefois en nier l'absolue nécessité. En effet, comme le déclare Miloon Kothari, rapporteur spécial indépendant dans une conférence de presse tenue le 1er février 2006 par la Commission des Nations unies sur les droits humains, « les effets dévastateurs du tsunami ont été une souffrance de plus infligée à des populations qui étaient déjà victimes de pauvreté, de discrimination et de diverses formes de violations des droits humains. »

Effets des désastres naturels : corollaires du niveau de développement économique

Il est certain qu'en nombre de pertes de vies humaines, le bilan du tremblement de terre qui a secoué le Pakistan et l'Inde ne peut se comparer à celui des ravages perpétrés par le tsunami sur les côtes de l'océan Indien. Toutefois, malgré son amplitude moins spectaculaire, le séisme du Cachemire a fait beaucoup plus de sans-abri et les moyens de gérer la catastrophe sont infiniment plus complexes.

Pour reprendre les propos tenus par le colonel Eric Soupra (responsable de la communication à la direction de la défense et de la sécurité civile française présent à Balakot au Pakistan, et qui était intervenu au Sri Lanka) au journal

Ainsi, selon un rapport des Nations unies intitulé « Tsunami Response : A Human Rights Assessment », un an après le terrible épisode, la majorité des victimes vivent toujours dans des abris temporaires ou de fortune, dans des conditions qui ne correspondent pas aux critères exigés par la Charte des droits humains, pourtant signée et ratifiée par l'ensemble des pays concernés par les désastres. Dans la plupart des zones sinistrées, les conditions de vie sont mauvaises et de nombreuses personnes n'ont pas encore accès à de l'eau potable et à des services sanitaires et médicaux adéquats. Les efforts pour la reconstruction accumulent des retards considérables et n'ont pas priorisé les besoins les plus urgents.

L'aide d'urgence pour le tsunami est transmise par un réseau complexe d'organisations donatrices, d'agences bilatérales et multilatérales, d'ONGs, de contractants privés et des forces militaires. Tous ces échanges opérés n'aident aucunement à la bonne mise en œuvre des différents plans d'action et peuvent même aller jusqu'à constituer une opportunité pour des actes de corruption ou pour faire des pressions politiques. Cette affirmation vaut bien-sûr pour les dirigeants locaux ou pour les différents groupes d'opposition (notamment les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE) au Sri Lanka), mais aussi pour les pays donateurs. À titre d'exemple, l'Agence France-Presse affirme que l'Australie est accusée d'orienter son aide à des fins politiques : une partie de l'argent destinée aux victimes du tsunami aurait ainsi atterri dans des régions de l'Indonésie qui n'ont jamais été touchées par les vagues géantes (AFP, décembre 2005).

Les succès attendus grâce aux sommes d'argent inégales recueillies pour les victimes du tsunami et la reconstruction des zones dévastées se relativisent non seulement devant le fait de la corruption, de conflits locaux et nationaux ou par différents problèmes logistiques pour une bonne gestion des différents plans et programmes d'action proposés, mais aussi devant d'autres facteurs plus globaux, comme celui de la dette extérieure. De fait, les sommes promises sont bien maigres au regard des nécessités des principaux pays touchés par le gigantesque raz-de-marée : l'Indonésie, le Sri Lanka, l'Inde, la Thaïlande, l'archipel des Maldives, la Somalie, la Tanzanie, le Kenya et Madagascar, sont économiquement émergents ou très pauvres. La dette extérieure globale des États affectés par le tsunami s'élève à 345 milliards de dollars, desquels 151,8 milliards de dollars représentent la dette de l'Indonésie à elle seule (le Club de Paris a accepté un moratoire sur le paiement de la dette pour quelques-uns de ces pays à la mi-janvier 2005).

Comme mentionné dans un rapport du PNUD intitulé « La réduction des risques de catastrophes : un défi pour le développement » (2004), la vulnérabilité humaine comprend la nature des systèmes économiques et sociaux, l'état de santé des communautés, l'état de l'infrastructure d'un pays donné et les actifs en matière d'environnement. Près de 85 % de la population exposée aux tremblements de terre, aux cyclones tropicaux, aux inondations et à la sécheresse vit aujourd'hui dans des pays qui connaissent un taux de développement humain faible ou moyen. Mais même si plusieurs cas de crises humanitaires graves prévalent encore aujourd'hui, et cela depuis de nombreuses années, il arrive parfois que les pays du monde entier tendent à vouloir les « oublier », tant qu'elles ne viennent pas dans l'immédiat, atteindre leurs intérêts nationaux. C'est entre autres le cas du Cachemire pakistanais, mais aussi celui de la République démocratique du Congo avec 3,8 millions de morts, 2,8 millions de déplacés ou encore du Darfour au Soudan, avec 200 000 morts et 1,8 millions de déplacés. Pour chacune de ces crises, les appels de fonds lancés par les Nations unies ne totalisent que la moitié des sommes demandées.

En guise de conclusion, il est intéressant de souligner que le 15 décembre dernier, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une résolution visant à transformer l'actuel Fonds central autorenewable d'urgence, par la création d'un nouveau Fonds central d'urgence humanitaire. Constitué de contributions volontaires, ce nouveau Fonds devrait permettre pour la première fois d'intervenir immédiatement en cas de catastrophe, sans attendre les dons des pays donateurs. Tous les États membres, le secteur privé et tous les individus et institutions concernés sont ainsi invités à « envisager de verser des contributions volontaires au Fonds » qui devrait, en principe, disposer de 575 millions de dollars (le Fonds précédent disposait de 35 millions de dollars). Malgré cette somme relative, le nouveau Fonds devrait favoriser une répartition moins inégale dans la distribution de l'aide financière nécessaire pour répondre à des crises notamment provoquées par des désastres naturels. Comme le rappelle Jan Egeland : « Pour ceux qui meurent de froid au Cachemire ou qui tombent malades à cause de l'eau polluée au Guatemala, le fait que le monde ait répondu de façon adéquate à la crise du Tsunami n'est pas une consolation. » Les Nations unies travaillent aujourd'hui dans 100 pays en parallèle, répondant à 25 crises de grande ampleur...

Marilou Grégoire-Blais, chercheuse associée,
Chaire de recherche du Canada en relations internationales
Département de science politique
UQAM