



Conseil économique et social

Distr. générale
5 février 1999
Français
Original: anglais

Commission du développement durable

Septième session
19-30 avril 1999

Progrès accomplis dans l'exécution du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement

Rapport du Secrétaire général

Additif

Gestion des catastrophes naturelles et écologiques dans les petits États insulaires en développement*

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1-3	2
II. Les petits États insulaires en développement et les catastrophes naturelles.....	4-7	2
III. Prévention des catastrophes dans les petits États insulaires en développement : perspectives	8-11	3
IV. Conclusions et recommandations	12-22	4

* Le présent rapport a été établi par le Secrétariat de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, conformément aux dispositions arrêtées par le Comité interorganisations du développement durable. Mise à jour du document E/CN.17/1996/20/Add.1, il est le fruit de consultations et d'échanges d'informations entre organismes des Nations Unies, organismes publics intéressés, diverses autres institutions et particuliers.

99-03285 (F) 010399 080399

9903285

I. Introduction

1. Alors que la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles tire à sa fin, l'accent a été mis sur l'élaboration de politiques visant à atténuer les effets des catastrophes naturelles sur les communautés et les régions du monde les plus vulnérables. Les petits États insulaires en développement sont généralement isolés, leur marché intérieur est restreint, leur environnement fragile et leurs ressources limitées. Ensemble, ces caractéristiques les rendent particulièrement vulnérables.

2. Le seuil de vulnérabilité de ces États étant extrêmement bas, il importe que la prévention des catastrophes naturelles tiennent une grande place dans les plans de développement durable. Les graves conséquences sociales et économiques des cyclones Georges et Mitch, tout comme les effets de la variabilité du climat due à l'une des manifestations les plus fortes des phénomènes El Niño et La Niña que l'on ait connues ces dernières années, ont mis en évidence la nécessité de mettre en place des politiques intégrées de prévention et d'atténuation à long terme. Le simple fait que ces catastrophes provoquent des dommages évalués à plusieurs milliards de dollars dans des pays dont le produit national ne se chiffre qu'à quelques millions de dollars justifie sans l'ombre d'un doute que l'on cherche de toute urgence à réduire les risques. Le territoire de ces États étant particulièrement réduit, les catastrophes naturelles ne font que s'ajouter à d'autres problèmes, de nature écologique, sociale ou économique, comme les changements climatiques, l'appauvrissement de la couche d'ozone, la montée du niveau des mers, les pénuries d'eau douce, le déboisement, la marginalisation économique due à la libéralisation et à la mondialisation des échanges et l'aggravation de la pauvreté, autant de phénomènes qui contribuent à accroître les risques.

3. Le présent additif a pour objet de jeter les bases de l'évaluation des besoins futurs et de la formulation de politiques relatives à la prévention des catastrophes dans les petits États insulaires en développement.

II. Les petits États insulaires en développement et les catastrophes naturelles

4. Les catastrophes naturelles de tous types ont des conséquences particulièrement graves pour les petits États insulaires en développement. Les catastrophes météorologiques et les phénomènes qui y sont associés – pluies, inondations, vents violents, glissements de terrain et marées de tempête – constituent une grave menace pour l'agriculture, le tourisme et la pêche, qui sont généralement les trois secteurs principaux de l'économie de ces pays et représentent une large part de leur produit intérieur brut. Les petits États insulaires en développement sont particulièrement vulnérables aux dépressions tropicales qui, au cours de la Décennie de la lutte contre les catastrophes naturelles, ont augmenté à la fois en nombre et en intensité, même si les Caraïbes ont été relativement épargnées pendant la première moitié de la Décennie. Elles ont été victimes de plusieurs cyclones depuis 1988 (en particulier Gilbert, Hugo, Andrew, Georges et Mitch), qui ont provoqué de graves dégâts. Les îles du Pacifique, en particulier la Polynésie française, Fidji, les Îles Cook, Tonga et Samoa ont subi le même sort. Les conséquences de ces cyclones sur l'infrastructure – réseau routier, eau, électricité, télécommunications et assainissement –, sur la situation sociale et sur l'économie, en particulier l'agriculture et le tourisme, ont été considérables. À Saint-Kitts-et-Nevis, petite île qui compte moins de 45 000 habitants, les dégâts causés par le cyclone Georges ont été estimés à plus de 450 millions de dollars des États-Unis.

5. En quelques années, les îles Fidji, dans le Pacifique Sud, ont été victimes de cinq cyclones, notamment Gavin en février 1997. Celui-ci a fait 25 morts et provoqué des dégâts estimés à plus de 18 millions de dollars. De septembre 1997 à août 1998, au plus fort du phénomène El Niño, les Fidji ont été touchées par une grave sécheresse. L'effet conjugué de ces catastrophes naturelles a été dévastateur pour les populations, en particulier pour ce qui est de l'approvisionnement en eau des zones rurales, du tourisme et de l'industrie de la canne à sucre, ces deux derniers secteurs ayant vu leurs recettes chuter brutalement.

6. Les effets du phénomène El Niño/La Niña, qui s'est accompagné de variations climatiques extrêmes se traduisant

par des inondations et des sécheresses, se sont fait sentir dans de nombreux petits États insulaires en développement du Pacifique et des Caraïbes. À Cuba, les précipitations n'ont représenté en moyenne que 50 à 70 % des précipitations normales pendant la saison des pluies, mais elles ont été très largement supérieures à la moyenne pendant la saison sèche, prenant la forme de pluies torrentielles et brèves. Les dégâts

7. Dans les Caraïbes, l'éruption du volcan de La Soufrière, à Montserrat, a entraîné la détérioration de la situation de l'île, qui comptait moins de 5 000 habitants en 1998 contre 12 000 en 1995. La destruction de l'infrastructure et la fermeture de l'aéroport ont paralysé l'industrie du tourisme et l'économie tout entière. Ces exemples mettent en évidence non seulement la vulnérabilité des petits États insulaires en développement aux catastrophes naturelles et écologiques, mais aussi la diversité des menaces qui pèsent sur eux. Leur vulnérabilité est due au fait qu'ils sont situés dans des régions qui sont particulièrement sensibles aux variations climatiques ou présentent une sismicité et une activité volcanique élevées, telles que les zones de subduction ou situées le long de la dorsale médio-océanique.

III. Prévention des catastrophes dans les petits États insulaires en développement : perspectives

8. Les effets du phénomène d'oscillation australe El Niño, les dégâts causés par les cyclones Georges et Mitch, les incidences financières de plus en plus lourdes des catastrophes naturelles sur ces pays et la menace qu'elles représentent pour leur économie déjà fragile sont des raisons suffisantes pour lancer de toute urgence des consultations nationales, régionales et mondiales sur la nécessité de renforcer la prévention et la planification préalable et sur l'élaboration de politiques visant à atténuer les effets des catastrophes naturelles. Les catastrophes naturelles ayant un impact sur l'économie comme sur l'environnement, le coût réel des interventions d'urgence, des conséquences économiques, du relèvement et de la reconstruction est bien supérieur aux estimations courantes, en particulier dans le cas des petits États insulaires en développement. En effet, étant donné que les catastrophes naturelles ont des conséquences sur l'ensemble de l'île, l'économie met souvent des années à se relever.

(logements, cultures vivrières, bétail, apiculture et pêche) ont été estimés à 101 millions de dollars. Pendant la même période, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, la sécheresse a touché plus de 500 000 personnes. Le 17 juillet 1998, un tremblement de terre de magnitude 7 a frappé le pays, provoquant trois tsunamis de 7 à 10 mètres de haut. Plus de 2 000 personnes sont mortes noyées, et les habitations et les cultures ont été détruites.

9. Les catastrophes naturelles ne sont pas une fatalité. Elles sont le résultat d'une combinaison de risques, de facteurs de vulnérabilité et d'activités humaines. Les effets des activités humaines sur le climat et l'environnement ont considérablement augmenté la vulnérabilité des pays aux catastrophes naturelles. Or si l'activité des êtres humains peut accroître le nombre de catastrophes naturelles, une modification des comportements devrait permettre de réduire les risques. Il est possible d'éviter ou d'atténuer les effets des catastrophes naturelles et, dans la mesure où il s'agit de sauver des vies, d'éviter des dégâts matériels et de protéger l'environnement, c'est un devoir.

10. Nous disposons déjà des connaissances et des moyens techniques nécessaires pour éviter ou prévenir les catastrophes naturelles. La communauté internationale a aujourd'hui une meilleure compréhension de la prévention des risques, concept qui est au cœur de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles. Il est essentiel que les petits États insulaires en développement s'orientent, tant au niveau national qu'au niveau régional, vers une culture de la réduction des risques. Les plans de réduction des risques ne doivent pas se présenter comme un processus mécanique qui consiste, en cas de catastrophe, à intervenir d'urgence puis à prendre des mesures, mais doivent au contraire s'intégrer dans un ensemble de politiques visant à garantir la stabilité sociale et économique et à limiter les risques. Il est essentiel, alors que nous entrons dans le XXI^e siècle, que la réduction des risques, la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence s'inscrivent dans un plan d'action intégré qui définisse clairement des stratégies de prévention.

11. Il convient, lors de la mise en oeuvre des politiques de prévention des catastrophes naturelles, de prêter une attention particulière aux domaines suivants :

a) *Variabilité du climat.* Les progrès scientifiques et techniques réalisés en matière de prévisions météorologiques et de systèmes d'alerte rapide régionaux et mondiaux ont permis dans les petits États insulaires en développement d'anticiper l'apparition de dépressions tropicales et leurs itinéraires possibles, laissant ainsi le temps aux pays de prendre des

mesures de précaution. Ces techniques doivent encore être améliorées et il faudrait mettre l'accent sur les prévisions climatiques à moyen et long terme, et étudier les phénomènes comme El Niño. L'amélioration des réseaux de télécommunications et l'informatisation facilitent l'accès aux

b) *Vulnérabilité économique, conséquences économiques et évaluation.* Plus que les autres pays en développement, les petits États insulaires sont vulnérables aux influences extérieures. Toutes les catastrophes naturelles mentionnées à la section II ci-dessus font des morts, endommagent les biens et détruisent l'environnement, ce qui a des conséquences économiques considérables. La petite taille de ces États, conjuguée à leur isolement, fait que, proportionnellement, les conséquences des catastrophes naturelles sont plus graves si l'on considère les dégâts causés par unité de superficie et le coût par habitant. Il a été démontré que des catastrophes ayant une fréquence et une intensité similaires provoquent des dommages économiques plus graves dans un pays de superficie réduite que dans les pays plus étendus, où seul un petit segment de l'économie est susceptible d'être touché. Les risques que font peser les catastrophes naturelles sur l'économie des petits États insulaires en développement sont dans une certaine mesure prévisibles : la gravité des conséquences dépend de la spécialisation économique du pays. Les indemnités versées par les compagnies d'assurance dans les Caraïbes depuis 1988 dépassent les 20 millions de dollars. Devant l'augmentation des indemnités à verser, ces compagnies se sont soit retirées des Caraïbes et du Pacifique ou ont considérablement relevé les primes d'assurance contre les dommages causés par des dépressions tropicales. Il est communément admis qu'il faut mettre en place des méthodes intégrées pour évaluer les pertes économiques causées par une catastrophe naturelle dans ces pays. À cette fin, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) a mis en place un programme qui permettra de comparer l'impact économique des catastrophes naturelles sur les différents secteurs et régions d'un même pays, donnant ainsi la possibilité à la communauté internationale et aux décideurs nationaux de définir des priorités en matière de prévention des catastrophes;

c) *Incidences globales sur l'environnement.* L'évaluation de l'impact des catastrophes naturelles fait souvent l'impasse sur l'estimation des dommages causés à l'environnement, y compris la dégradation des ressources naturelles. Cet oubli est particulièrement préoccupant dans le cas des petits États insulaires en développement, dont l'économie dépend souvent étroitement de l'environnement. Leurs écosystèmes et leurs infrastructures de protection de l'environnement – approvisionnement en eau, assainissement et systèmes d'irrigation – sont souvent très fragiles. Les catastrophes naturelles survenues ces trois dernières années ont gravement

connaissances et aux informations sur les phénomènes naturels. Les différentes études entreprises sur ces questions devraient contribuer à réduire les risques résultant de tremblements de terre, d'inondations, de tsunamis et de raz-de-marée;

endommagé les forêts primaires, les ressources en eau douce et les systèmes de drainage des eaux pluviales, les pêcheries et les digues. La vulnérabilité des écosystèmes côtiers de nombreux petits États insulaires en développement est aggravée par les effets combinés de la surexploitation et de l'élévation du niveau des mers.

IV. Conclusions et recommandations

12. Dans le cadre du suivi de la Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement dans le domaine de la prévention des catastrophes naturelles et écologiques, une série de recommandations sera formulée à l'intention de la communauté internationale lors des manifestations qui marqueront la fin de la Décennie de la lutte contre les catastrophes naturelles, à savoir le forum final du programme, organisé en 1999, dont certaines sessions porteront spécifiquement sur les petits États insulaires en développement.

13. Les recommandations portant sur les besoins spécifiques des petits États insulaires en développement concerneront notamment l'élaboration de politiques concrètes et intégrées de développement durable, mettant l'accent sur la prévention des catastrophes, comme nous l'avons vu au chapitre III ci-dessus. Ces politiques comprendront des éléments novateurs tels que l'instauration de partenariats entre le secteur public et le secteur privé afin de créer des liens entre le milieu des entreprises privées, des plus petites aux multinationales, et les décideurs à tous les niveaux. Cette approche s'est avérée efficace et rentable dans plusieurs régions, en particulier lorsqu'elle tient compte des exigences spécifiques des compagnies d'assurance. Les recommandations s'intégreront dans la stratégie de lutte contre les catastrophes naturelles au XXI^e siècle.

14. Les programmes décrits ci-après sont des modèles de cadres de coopération régionaux ou thématiques qui donnent une idée de ce que pourraient être les futurs programmes régionaux ou internationaux de prévention des catastrophes. En raison de leur petite taille, les petits États insulaires en

développement des Caraïbes, du Pacifique, de la Méditerranée, de l'Atlantique et de l'océan Indien doivent créer des institutions régionales ou renforcer les institutions existantes et participer activement aux travaux des institutions internationales. En effet, il leur est difficile individuellement d'acquérir les compétences, les qualifications et les systèmes d'information nécessaires à la mise en oeuvre de programmes de lutte contre les catastrophes naturelles. Sans les informations pertinentes, il n'est pas facile de convaincre les décideurs et les responsables politiques de la nécessité d'inclure la prévention des catastrophes naturelles dans les plans nationaux de développement.

a) *Prévention des catastrophes au niveau des collectivités.* Les collectivités du Pacifique Sud n'ont pas encore suffisamment bénéficié des progrès réalisés récemment dans la gestion des catastrophes. La formulation d'une stratégie globale de prévention des catastrophes au niveau des collectivités pour chaque pays, qui identifie les besoins et les priorités pour la fourniture de services de gestion des catastrophes jusqu'au niveau des collectivités, est une mesure essentielle pour assurer que la participation d'un grand nombre d'intéressés soit fondée sur une approche commune et tire parti des avantages comparatifs de chaque groupe de personnes intéressées. Des ateliers seront organisés dans certains pays afin de mettre au point la stratégie;

b) *Formation à la gestion des catastrophes.* La capacité des responsables de chaque pays en vue de concevoir et de dispenser une formation à la gestion des catastrophes a été considérablement renforcée ces dernières années. Toutefois, afin de parvenir à une stabilité à long terme, certaines déficiences, telles que la production de matériel supplémentaire d'appui à la formation au niveau régional en vue d'améliorer les qualifications, le renforcement de la capacité des pays insulaires du Pacifique d'adapter le matériel régional de formation en vue de son utilisation dans le pays, et l'établissement d'un mécanisme régional chargé de coordonner l'appui à la formation dans le domaine de la gestion des catastrophes, devront être résolues;

c) *Atténuation des effets des catastrophes.* La nécessité d'incorporer une évaluation des risques naturels aux niveaux des politiques et de la planification continue à avoir un rang de priorité élevé étant donné le risque que les catastrophes naturelles posent pour les efforts nationaux de développement.

16. L'Association des États des Caraïbes (AEC) est un organe intergouvernemental qui réunit les États et territoires

15. Le Programme de prévention des catastrophes dans le Pacifique Sud, lancé en 1994, a duré trois ans et demi, et certaines des activités entreprises au titre du Programme se sont poursuivies jusqu'en juin 1998. Le Programme vise à renforcer la mise en oeuvre par chaque pays de son propre programme de gestion des catastrophes, grâce à une plus grande participation des collectivités et à un partenariat effectif entre les différents acteurs, à savoir les gouvernements, les ONG, le secteur privé, les organisations régionales et internationales, et les donateurs. Le Programme introduira de nouvelles activités tout en renforçant les résultats obtenus dans le passé. Certaines des activités prévues dans le Programme sont les suivantes :

insulaires des Caraïbes, l'Amérique centrale, le Mexique, la Colombie et le Venezuela. Un Conseil des Ministres des affaires étrangères a été créé pour diriger l'Association. En 1997, un groupe spécial sur les catastrophes naturelles a été créé dans le cadre du Comité spécial pour la protection et la conservation de l'environnement et de la mer des Caraïbes. En décembre 1998, au cours de la quatrième réunion du Conseil des Ministres, deux projets relatifs aux catastrophes et à l'environnement ont été approuvés en vue d'être soumis au prochain sommet présidentiel, qui doit se tenir à Saint-Domingue en avril ou mai 1999. Ces projets comprennent une stratégie de l'environnement pour les Caraïbes et des mécanismes d'application, et un accord de coopération régional pour la gestion des catastrophes naturelles.

17. La stratégie définit les programmes et activités suivants, qui doivent être entrepris dans le domaine des catastrophes naturelles dans le cadre des préoccupations de l'AEC : identifier les priorités régionales; identifier les secteurs vulnérables dans les différents pays; établir des bases de données régionales et nationales sur les projets régionaux et nationaux pour la prévention des catastrophes; créer ou renforcer des centres régionaux et nationaux disposant de bases de données pour la prévention des catastrophes naturelles, l'atténuation de leurs effets, la planification préalable, la recherche et l'intervention; établir une base de données régionale sur la législation en vigueur dans le domaine de la gestion des catastrophes; enregistrer, sélectionner et approuver les projets multinationaux pour la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets en vue de les soumettre aux responsables du Fonds spécial de l'AEC; et promouvoir la diffusion d'informations et des programmes d'information et d'éducation du public afin de le sensibiliser à la prévention des catastrophes.

18. Conformément au paragraphe 10 de la résolution 52/200 de l'Assemblée générale sur la coopération internationale pour l'atténuation des effets du phénomène El Niño, un séminaire international sur le thème «El Niño : évaluation et projections» s'est tenu à Guayaquil (Équateur) du 9 au 13 novembre 1998. Les travaux étaient fondés sur le rapport du Secrétaire général sur la coopération internationale pour l'atténuation des effets du phénomène El Niño (A/53/487), qui contenait des recommandations sur les mesures à adopter pour atténuer les effets des futures manifestations d'El Niño. Cette réunion intergouvernementale d'experts a été la première tribune internationale pour un examen global rétrospectif scientifique et technique, comprenant notamment une description du phénomène à l'échelle mondiale; un aperçu des anomalies climatiques et des effets socioéconomiques dans les différentes

19. Cette stratégie en cours des Nations Unies intéresse particulièrement les petits États insulaires en développement à cause de leur situation géographique et de leur vulnérabilité. Le caractère cyclique du phénomène d'oscillation australe El Niño (deux à trois ans pour les petites manifestations, sept à 11 ans pour les manifestations plus importantes) et ses liens directs avec la perte de vies humaines et la destruction de ressources économiques dans la région du Pacifique Sud et dans les Caraïbes mettent en évidence le fait que les petits États insulaires en développement doivent participer activement dans ce domaine par l'intermédiaire des institutions régionales et nationales, des comités nationaux de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles et de la deuxième réunion intergouvernementale d'experts, qui se tiendra à Lima en septembre 1999.

20. Une conférence internationale sur les systèmes d'alerte rapide pour la prévention des catastrophes s'est tenue à Potsdam (Allemagne) en septembre 1998. La réunion a abouti à la Déclaration de Potsdam, qui contient des recommandations connexes pour la prévention des catastrophes et des pertes en vies humaines et en biens matériels. C'est souvent parce que les petits États insulaires en développement vulnérables ne sont pas en mesure de prévoir les catastrophes naturelles et de donner l'alerte à temps et de manière efficace que ces pertes se produisent. L'attention qui doit ensuite être accordée aux secours et au relèvement réduit leur capacité de consacrer des ressources financières suffisantes au développement social et économique durable.

21. La Déclaration de Potsdam met l'accent sur le fait que l'alerte rapide constitue la mesure la plus pratique et la plus efficace pour la prévention des catastrophes. Elle souligne le caractère multidisciplinaire et multisectoriel du processus

régions touchées par El Niño, notamment le Pacifique Sud et les Caraïbes; l'état actuel des prévisions climatiques; et la capacité d'appliquer ces prévisions à la prise de décisions. La réunion a également défini une synergie entre la science/technologie et les questions opérationnelles, en particulier les préoccupations des collectivités vulnérables. Ce résultat a été obtenu grâce à quatre groupes de discussion sur les préoccupations dans les domaines de l'économie, de l'environnement, du développement et des affaires sociales. La réunion a également fourni une occasion pour des échanges d'informations avec les personnes intéressées et pour comprendre les préoccupations des populations touchées.

d'alerte rapide. Bien qu'il soit fondé sur des données scientifiques et techniques, ce processus doit être adapté aux besoins de la population, à son environnement et à ses ressources. Bien que la plupart des petits États insulaires en développement aient en commun la même vulnérabilité, leurs caractéristiques sociales, culturelles et politiques sont diverses. Par conséquent, lorsqu'on envisage la mise en place de systèmes d'alerte rapide pour ces États, le défi le plus important est de mettre au point des mécanismes qui tiennent compte des besoins régionaux et des capacités techniques tout en reconnaissant la souveraineté et l'autonomie de chaque État. Il y a beaucoup d'arguments économiques et politiques en faveur des investissements dans des systèmes efficaces d'alerte rapide, malgré leur coût élevé, surtout lorsque l'on tient compte des pertes sur les plans humain et économique qui sont normalement attribuées à un système d'alerte inadéquat. Et bien que tous les petits États insulaires en développement n'aient pas les ressources financières nécessaires pour mettre en place leur propre infrastructure d'alerte rapide, chacun d'entre eux doit avoir la capacité d'alerter les citoyens vulnérables en cas de danger naturel et écologique imminent.

22. Dans sa résolution 53/1 B, l'Assemblée générale demande qu'il y ait une collaboration effective entre les institutions financières internationales et les organes et organismes des Nations Unies afin d'aider les gouvernements des pays affectés par le cyclone Georges à déterminer leurs besoins à moyen et à long terme de manière à mobiliser les ressources nécessaires pour les activités de relèvement et de reconstruction. Dans ce contexte et dans le cadre de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, une approche interinstitutions appuyée par les organismes pertinents des Nations Unies, notamment le Programme des Nations Unies pour le développement et les bureaux régionaux de l'Organisation mondiale de la santé, doit être envisagée afin de

formuler des stratégies à long terme de développement durable et de prévention des catastrophes pour Antigua-et-Barbuda, Cuba, Haïti, la République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis et d'autres petits États insulaires en développement. Le caractère multisectoriel et interdisciplinaire d'une telle stratégie a prouvé son efficacité dans les activités exécutées par l'Équipe spéciale interinstitutions sur El Niño.
