

Le droit de survivre

Le défi humanitaire du 21^{ème} siècle

RÉSUMÉ



Résumé

Chaque année, presque 250 millions de personnes en moyenne subissent les conséquences de catastrophes « naturelles ». Durant une année moyenne prise entre 1998 et 2007, 98 pour cent d'entre elles ont subi les effets de catastrophes liées au climat comme des sécheresses et des inondations et non, par exemple, les effets d'événements dévastateurs mais relativement rares comme les séismes. Les résultats de nouvelles recherches menées pour ce rapport amènent à prédire que, d'ici à 2015, ce nombre pourrait augmenter de plus de 50 pour cent pour atteindre en moyenne plus de 375 millions de personnes touchées par des catastrophes liées au climat tous les ans.¹

De telles projections ne relèvent pas de la science exacte, mais il est clair qu'un nombre bien plus élevé de personnes seront probablement touchées par des catastrophes (pas forcément dans un avenir lointain, mais dans un futur extrêmement proche), ce parce que le changement climatique et la mauvaise gestion des enjeux environnementaux entraînent la prolifération des sécheresses, des glissements de terrain, des inondations et autres catastrophes locales. Et un nombre accru de personnes seront vulnérables aux catastrophes du fait de leur pauvreté et de l'endroit où elles se trouvent.

Certains de ces changements environnementaux intensifieront par ailleurs la menace de nouveaux conflits et entraîneront ainsi le déplacement de plus de personnes et un besoin accru d'aide humanitaire. Un rapport récent estimait que 46 pays auraient à affronter un « risque élevé de conflit violent » parce que le changement climatique aura exacerbé les menaces qui pèsent habituellement sur leur sécurité.² Il existe d'ores et déjà des données qui indiquent que le nombre de conflits est à nouveau en augmentation.

En bref, les conflits actuels et à venir, conjugués à l'augmentation des catastrophes liées au climat, vont vraisemblablement aboutir, d'ici à 2015, à un niveau sans précédent de besoins en assistance humanitaire, à tel point que l'actuelle capacité d'aide humanitaire pourrait être dépassée.

Certains gouvernements ne peuvent déjà plus faire face aux menaces de tempêtes, d'inondations et de tremblements de terre. Ils ne parviennent pas à agir assez vite, ou de façon assez efficace, face à ces événements, ni à prendre les mesures préventives qui permettraient de réduire le nombre de morts et de souffrances évitables. En janvier 2009, les Nations Unies ont affirmé qu'une grande partie des 235 000 personnes tuées par ces catastrophes en 2008 auraient pu être sauvées par une meilleure action du gouvernement.³ Parfois, ce sont justement les actions de certains gouvernements, ou de leurs élites, qui exposent, du fait de leurs pratiques discriminatoires, les personnes marginalisées aux risques de catastrophes naturelles, par exemple en les forçant à vivre dans des taudis dont la fragilité ne les protège guère des inondations ou des glissements de terrain.

Parallèlement, l'aide humanitaire internationale est souvent trop lente ou peu appropriée et les réformes menées par les Nations Unies depuis 2005 en vue de l'améliorer commencent à peine à avoir un effet.

Le défi

Les gouvernements nationaux, ceux des pays donateurs, les agences d'aide internationale et autres entités concernées doivent agir pour améliorer la quantité et la qualité d'aide humanitaire

disponible. Malgré les perspectives économiques décourageantes, le monde a les moyens de pourvoir aux besoins humanitaires de tous ceux qui se battent pour survivre à une catastrophe.

Il est possible de réduire les menaces liées aux catastrophes climatiques. Les gouvernements ont la possibilité d'apporter à leurs citoyens une aide de qualité. Apporter à tous ces hommes, femmes et enfants l'aide humanitaire décente dont ils auront peut-être besoin, d'ici à 2015, ne coûterait aux pays riches qu'une infime fraction des montants qu'ils ont consacrés à la crise financière mondiale depuis 2008. En 2008, les gouvernements européens ont trouvé 2 300 milliards de dollars pour fournir des garanties à leurs secteurs financiers. Une aide décente pour tout un chacun prend, à côté de cela, des allures de bonne affaire !

Ils doivent donner l'exemple en réduisant leurs émissions de manière à ce que le réchauffement reste le plus possible en dessous de 2°C et fournir au moins 50 milliards de dollars par an pour aider les pays pauvres à s'adapter au changement climatique.

Mais les gouvernements des pays en développement doivent aussi assumer une plus grande part de responsabilité au moment d'intervenir en situation de catastrophe et de réduire la vulnérabilité des populations dans ces situations. Ils doivent également donner aux autorités locales et à la société civile les moyens de réagir efficacement.

Plus de personnes vulnérables

Pour des millions de femmes et d'hommes dans le monde entier, c'est bien leur vulnérabilité – qui ils sont, où ils vivent, comment ils gagnent leur vie – qui déterminera leur survie, et non les menaces elles-mêmes. La vulnérabilité – face à des menaces comme les conflits, les risques environnementaux de type inondations ou tremblements de terre – est une conséquence directe de la pauvreté, des choix politiques, de la corruption et de l'avidité qui en sont la cause et, plus globalement, de l'indifférence politique qui lui permet de perdurer.

En 2008, à Gonaïves, ville haïtienne dévastée, Ogè Léandre, 45 ans, père de six enfants, s'en est sorti de justesse :

L'eau ne cessait de monter... l'eau était si haute et le courant si fort, que je n'ai pu retenir une de mes filles, qui a été emportée par le courant. Heureusement, quelqu'un d'autre est parvenu à la rattraper. Nous avons réussi à atteindre le toit de l'abri anti-ouragan et, environ une heure plus tard, nous avons vu notre maison emportée par les flots.

Les tempêtes tropicales de 2008 ont causé des ravages en Haïti. Rien qu'à Gonaïves, des dizaines de milliers de taudis mal construits et mal situés ont été balayés, forçant plus d'un quart des habitants à quitter leur foyer. Partout, les personnes les plus vulnérables face à la mort ou au dénuement causés par une catastrophe, ce sont les pauvres. Dans les pays riches, le nombre moyen de personnes tuées pour un sinistre donné est de 23 personnes, alors qu'il est de 1 052 personnes dans les pays les moins développés. Certains groupes – les femmes, les jeunes filles, les malades chroniques, les personnes âgées – sont encore plus vulnérables. Leur capacité d'adaptation se trouve limitée par la discrimination, les inégalités et leur santé physique. La vulnérabilité des femmes et des jeunes filles face aux abus et aux violences sexuelles est exacerbée, tant par les conflits que par les catastrophes naturelles, car dans ces situations les familles et les communautés sont désagrégées et les autorités locales perdent le contrôle de l'ordre public.

L'enjeu majeur pour le futur est le suivant : la vulnérabilité d'un grand nombre des personnes pauvres du monde face aux catastrophes risque d'augmenter, sous l'effet de quatre tendances. Premièrement, il y a largement plus de personnes qui vivent dans des bidonvilles urbains insalubres construits sur des terres précaires. Deuxièmement, la pression croissante sur les terres rurales productives – à cause des sécheresses, de la densité de population et de la demande

croissante des économies émergentes en produits laitiers et en viande – fait que de plus en plus de personnes auront des difficultés à se nourrir. Troisièmement, les changements climatiques, la dégradation de l'environnement et les conflits pourraient conduire plus de personnes à quitter leur foyer. Elles se trouveraient ainsi privées de leurs moyens d'existence, de leurs biens, de leurs réseaux de soutien familiaux et communautaires. Certaines estimations suggèrent que, d'ici 2050, jusqu'à un milliard de personnes devront quitter leur foyer. Enfin, la crise économique mondiale, qui s'est intensifiée fin 2008, risque de faire augmenter le chômage et de saper les filets de sécurité sociale, ce qui pourra contribuer, dans certains pays, à augmenter les besoins d'aide humanitaire.

Choisir l'action

Mais il existe aussi des tendances positives. La vulnérabilité de certains face à des catastrophes de plus en plus nombreuses n'a pas augmenté. Dans certains pays, la proportion de personnes vivant dans la pauvreté a diminué, ce qui a permis à plus un plus grand nombre de disposer de logements et de moyens de subsistance plus sûrs et de se constituer une épargne qui leur permettra de mieux se rétablir des chocs éventuels. D'autres pays ont démontré leur capacité de sauver des vies. Dans de nombreux pays, le nombre de morts suite aux catastrophes a diminué de façon spectaculaire, non parce que le nombre de sinistres a baissé, mais parce que les gouvernements ont pris les mesures adéquates pour s'y préparer et réduire les risques. Bien que le cyclone Sidr ait tué environ 3 000 personnes au Bangladesh en 2007, cela ne représente qu'une infime fraction du nombre de morts lors des cyclones Bhola, en 1972, ou Gorky, en 1991, alors que ces derniers étaient plus faibles ou de force similaire. Au Chili, en mai 2008, l'éruption du mont Chaitén a déclenché une réponse rapide, avec notamment le déploiement d'équipes de défense passive et l'évacuation de 8000 personnes.

La responsabilité des États

Le facteur qui le pousse à fournir une meilleure assistance pour sauver des vies est très souvent l'action de citoyens bien décidés à demander des comptes à leur gouvernement. En Indonésie, Oxfam travaille en collaboration avec Flores Integrated Rural Development (FIRD), une organisation locale qui travaille sur la gestion des catastrophes et l'intervention lors de catastrophes. Son rôle de médiation entre les villages locaux et le gouvernement de district a permis de transformer la manière dont l'aide est fournie. En août 2008, jusqu'à 130 000 personnes ont été déplacés en Géorgie, au sein et autour des régions d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie. Des organisations comme l'Association des jeunes juristes géorgiens (Georgian Young Lawyers Association) ont joué un rôle vital en informant les personnes concernées de l'aide à laquelle elles pouvaient prétendre et en s'assurant que les autorités nationales fournissaient cette aide.

Un grand nombre de personnes déplacées ne savent pas où se faire enregistrer, pas plus qu'elles ne connaissent leurs droits... Nous leur apportons l'aide juridique nécessaire ainsi qu'une représentation juridique.

Besarion Boxasvili (GYLA)

Mais pour chaque gouvernement qui parvient à protéger des vies face aux menaces d'ouragans ou de conflits, il y en a beaucoup trop qui échouent. Parfois, ils sont simplement dépassés par l'ampleur du désastre. Même Cuba, pourtant un des États les mieux préparés aux catastrophes naturelles, n'a pas réussi à éviter les morts causées par les quatre ouragans qui se sont succédés en 2008. D'autres attribuent à des contraintes économiques leur manque de préparation en vue de catastrophes, ce qui est un argument irrecevable ; en effet, certains pays pauvres ont bien su mettre en place des mesures efficaces pour réduire ces risques.

Certains gouvernements maltraitent activement leurs propres citoyens ou ceux des territoires qu'ils occupent. D'autres, ainsi que certains acteurs non étatiques, sont complices dans la manipulation et le refus délibérés de l'aide humanitaire. En 2007, Ban Ki-moon, Secrétaire général de l'ONU, a signalé que la guerre avait empêché ou limité l'accès de l'aide humanitaire à plus de 18 millions de personnes dans des pays tels que l'Irak, la Somalie, le Soudan et l'Afghanistan, soit à cause de l'insécurité ambiante, soit à cause d'une obstruction délibérée.

L'aide internationale

Les organisations internationales d'aide jouent un rôle crucial, d'une part en agissant directement pour sauver des vies lorsque les gouvernements n'y parviennent pas et, d'autre part, en appuyant les gouvernements qui choisissent d'agir de façon responsable. Les organisations humanitaires, locales comme internationales, font régulièrement preuve d'une compétence, d'un engagement et d'un courage énormes dans la distribution d'une aide essentielle à ceux qui en ont le plus besoin, dans des pays comme le Tchad ou la Birmanie (Myanmar). En 2007 plus de 43 millions de personnes ont bénéficié de l'assistance humanitaire fournie suite aux appels de l'ONU. En novembre 2008, Oxfam a apporté une assistance directe à 3,3 millions de personnes qui avaient besoin de secours humanitaires.

Mais, trop souvent, les agences humanitaires internationales se soucient peu du travail de coopération avec les instances gouvernementales locales ou nationales (ou avec les organisations de la société civile locale, comme les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge). En se consacrant à l'option par défaut, à savoir fournir une assistance directe aux populations, les organisations donnent trop souvent l'impression d'affranchir les gouvernements de leurs obligations et de limiter les chances de ce que des services publics de base soient mis en place à l'avenir. Cela ne revient pas à dire que les organisations humanitaires internationales ne devraient jamais intervenir directement afin de sauver des vies, mais plutôt que, dans la mesure de possible, il est préférable d'agir par le biais des gouvernements et des partenaires de la société civile du pays.

Une partie trop importante de l'aide humanitaire est encore peu appropriée et mal ciblée. Trop souvent, l'assistance humanitaire ne prend pas en compte les besoins spécifiques des différents groupes en présence, par exemple ceux des femmes par rapport aux hommes. La vulnérabilité des femmes et des jeunes filles face aux violences sexuelles peut, de fait, être aggravée par des projets d'aide mal conçus. De même, le système humanitaire n'est pas bien conçu pour faire face au nombre croissant de catastrophes climatiques locales. Dans le passé, les interventions habituelles lors de catastrophes d'envergure prenaient souvent la forme d'interventions centralisées dotées d'une logistique très lourde. À l'avenir, les organisations humanitaires devront concentrer leurs efforts sur le développement des capacités au niveau local pour contribuer à la prévention, à la préparation et à l'intervention lors des chocs liés au climat, qui seront de plus en plus nombreux.

Les fonds dévolus à l'aide humanitaire sont actuellement trop faibles pour couvrir ne serait-ce que les besoins actuels. En 2006, le monde a plus dépensé en jeux vidéo qu'en assistance humanitaire internationale. Si l'ensemble des gouvernements des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) donnaient autant, par habitant, que les dix plus généreux d'entre eux en 2006, alors le montant de l'aide humanitaire mondiale atteindrait 42 milliards de dollars. Bien entendu, il faudrait que les montants significatifs apportés par des pays non-membres de l'OCDE, du Moyen-Orient ou d'ailleurs, augmentent eux aussi.

Mais il ne s'agit pas seulement de quantité. Les pays donateurs, membres de l'OCDE ou non, allouent trop souvent leur argent en fonction de leurs intérêts politiques ou de leurs enjeux de

sécurité nationale, ou encore en fonction de la dernière catastrophe couverte par leurs télévisions nationales, et non en toute impartialité, sur la base des besoins humanitaires réels. Si l'on compare la réponse au niveau mondial lors du tsunami de l'océan Indien de 2004, à celle apportée, la même année, au conflit tchadien, on constate que les 500 000 victimes du tsunami ont reçu en moyenne 1 241 dollars chacune en aide officielle, alors que chacune des 700 000 victimes du Tchad n'a reçu que 23 dollars.

Construire un avenir plus sûr

Le défi humanitaire du vingt-et-unième siècle est le suivant : un nombre croissant d'événements catastrophiques, pour la plupart de portée locale, un nombre croissant de personnes vulnérables face à ces événements, trop de gouvernements incapables de les prévenir ou d'intervenir efficacement et un système humanitaire dépassé par l'ampleur des besoins. Dans cette situation, les victimes de catastrophes ont besoin :

- que les efforts portent beaucoup plus sur le renforcement des capacités d'intervention des gouvernements nationaux lors de catastrophes – et, au besoin, que l'on pousse ces gouvernements à mettre en œuvre ces capacités ;
- que les efforts portent beaucoup plus sur la prestation d'une assistance aux victimes et aux gouvernements des pays concernés, pour les aider à devenir moins vulnérables face aux catastrophes ; et enfin
- d'un système humanitaire international qui soit capable d'apporter rapidement, et de façon impartiale, une assistance efficace et redevable – en complétant les capacités nationales et, parfois, en fournissant l'aide que les gouvernements nationaux échouent à apporter.
- Ces efforts supposeront les mesures suivantes :

Renforcer la responsabilité des États et autonomiser les victimes

- Les gouvernements doivent renforcer, aux niveaux national et local, leurs capacités d'intervention lors de situations d'urgence et de réduction de la vulnérabilité de leurs populations ; les gouvernements des pays donateurs, entre autres, doivent accroître considérablement leur soutien pour les aider dans cette tâche.
- Les communautés doivent être autonomisées de manière à pouvoir exiger de leurs gouvernements et autres qu'ils s'acquittent de leurs obligations : protéger leur vie, se préparer en vue de catastrophes et intervenir efficacement dans ces situations.
- La communauté internationale, y compris les organisations régionales, doit utiliser les recours diplomatiques et la médiation de façon beaucoup plus vigoureuse afin d'inciter les États à venir en aide à leurs propres citoyens.

Réduire la vulnérabilité

- Les gouvernements nationaux doivent :
 - Adopter des mesures de réduction du risque : systèmes d'alerte précoce, plans de préparation, communication efficace, mobilisation de la base communautaire.
 - Investir dans des moyens d'existence durables, afin que chacun puisse compter sur des revenus et une alimentation plus sûrs.
 - Améliorer l'urbanisme, afin que les personnes vivant dans des bidonvilles soient relogées dans des logements à l'épreuve des catastrophes et dans des zones moins sujettes aux risques environnementaux.
 - Investir dans les services et infrastructures publics afin de réduire les risques majeurs de santé publique.

- Les gouvernements riches doivent montrer la voie de la réduction des émissions à l'échelle planétaire de manière à ce que le réchauffement reste le plus possible en dessous de 2°C. Ils doivent apporter au moins 50 milliards de dollars par an pour aider les pays en voie de développement à s'engager en ce sens. (Merci de vous référer à l'article d'Oxfam « Les injustices climatiques et les droits de l'homme » pour des recommandations plus détaillées).⁴
- L'ensemble des parties en présence doit prendre des mesures coercitives et efficaces pour diminuer le nombre et l'importance des conflits. (Merci de vous référer au rapport Oxfam « Pour des lendemains plus sûrs » qui contient des recommandations détaillées).⁵

Améliorer l'aide internationale

- Les pays donateurs et l'ensemble de la communauté internationale doivent considérablement augmenter leur appui aux pays en développement afin de réduire leur vulnérabilité face aux catastrophes.
- Les bailleurs de fonds membres et non-membres de l'OCDE doivent respecter les mêmes standards, de façon à ce que l'aide soit apportée dans les conditions décrites ci-dessus.
- Les agences de l'ONU doivent faire preuve d'un leadership et d'une coordination améliorés dans le cadre des interventions humanitaires internationales. Les ONG et les organisations onusiennes doivent soutenir une intervention internationale mieux coordonnée, qui appuie les autorités nationales tout en protégeant leur indépendance.
- Les bailleurs de fonds doivent collaborer de manière beaucoup plus étroite pour veiller à ce que des fonds suffisants soient disponibles pour apporter une aide humanitaire opportune, efficace et de bonne qualité. Porter le montant de l'aide humanitaire à 42 milliards de dollars par an constituerait une première étape cruciale.

Notes

- 1 Pour un supplément d'informations, Cf. diagramme page 24 du rapport complet *Le droit de survivre*, téléchargeable sur le site www.oxfam.org et « Forecasting the numbers of people affected annually by natural disasters up to 2015 », étude interne d'Oxfam, avril 2009, www.oxfam.org
- 2 D. Smith et J. Vivekananda (2007) *A climate of conflict : the links between Climate Change, Peace and War*, London : International Alert, www.international-alert.org/climate_change.php
- 3 United Nations International Strategy for Disaster Reduction, UNISDR (2009) 'Deaths and economic losses jump in 2008', voir <http://www.unisdr.org/eng/media-room/press-release/2009/pr-2009-01-disaster-figures-2008.pdf> (Accessible en Janvier 2009).
- 4 Oxfam International (2008) « Les injustices climatiques et les droits de l'homme: Les personnes au cœur de la politique sur le changement climatique », Oxford: Oxfam International.
- 5 Oxfam International (2008) « Pour des lendemains plus sûrs », Oxford: Oxfam International.

Images en couverture : Haïti 2007 : des membres du Comité de protection civile de Borgne participe à un exercice d'entraînement pour apprendre à sauver des vies en cas d'inondation.

Image en quatrième de couverture : Un porteur charge à bord d'un hélicoptère d'Oxfam du ravitaillement destiné aux régions montagneuses du nord du Pakistan, touché par un tremblement de terre (2005).

Le droit de survivre

Le défi humanitaire du 21^{ème} siècle

Durant une année moyenne, presque 250 millions de personnes sont touchées par des catastrophes liées au climat. Les résultats de nouvelles recherches menées pour ce rapport amènent à prédire que, d'ici à 2015, ce nombre pourrait s'accroître de 50 pour cent pour atteindre une moyenne de plus de 375 millions de personnes – tandis que les changements climatiques et la mauvaise gestion des enjeux créent une prolifération de sécheresses, d'inondations et d'autres catastrophes. L'échelle prévue des besoins humanitaires d'ici à 2015 pourrait complètement dépasser la capacité actuelle d'intervention dans les situations d'urgence – à moins que le monde reconnaisse et réagisse face à la menace croissante.

Même en temps de profonde crise économique, la communauté internationale est en mesure d'apporter une réponse financière aux besoins humanitaires futurs et d'assurer ainsi le droit à la survie des populations les plus vulnérables. Les compétences et les ressources existent pour enrayer les menaces et les catastrophes liées au changement climatique. Certains pays, riches et pauvres, ont déjà fait preuve d'une volonté d'aller de l'avant.

Le droit de survivre montre que le défi humanitaire du 21^{ème} siècle exige un changement d'échelle tant dans la quantité de ressources consacrées aux situations d'urgence que dans la nature et la qualité des interventions humanitaires. Sauver des vies a un prix. La volonté politique qui doit soutenir ces changements est l'un des défis majeurs de notre époque et décidera de la vie de millions de personnes à travers le monde.

Carlo Heathcote / Oxfam



Plus d'informations et le rapport complet sont disponibles sur:
www.oxfam.org

ISBN 978085598643-8



© Oxfam International avril 2009

Oxfam International est une confédération de 13 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice: Oxfam America, Oxfam Australia, Oxfam-in-Belgium, Oxfam Canada, Oxfam France – Agir ici, Oxfam Germany, Oxfam GB, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Spain), Oxfam Ireland, Oxfam New Zealand, Oxfam Novib (Netherlands), and Oxfam Québec

