



## Conseil économique et social

Distr. provisoire  
19 janvier 2011  
Français  
Original : anglais

---

### Session de fond de 2010

Débat relatif aux affaires humanitaires

#### Compte rendu analytique de la 34<sup>e</sup> séance

Tenue au Siège, à New York, le mercredi 14 juillet 2010, à 15 heures

*Président* : M. Errazuriz (Vice-Président) . . . . . (Chili)

### Sommaire

Assistance économique et humanitaire spéciale en cas de catastrophe (*suite*)

---

Les rectifications au présent compte rendu doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également portées sur un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, *une semaine au plus tard à compter de la date du présent document*, au Chef de la Section d'édition des documents officiels, bureau DC2-750, 2 United Nations Plaza.

10-49978X (F)



Merci de recycler

*En l'absence de M. Ali (Malaisie), M. Errazuriz (Chili), Vice-Président, assure la présidence.*

*La séance est ouverte à 15 h 10.*

### **Assistance économique et humanitaire spéciale en cas de catastrophe (suite)**

1. **Le Président** dit que le Conseil tiendra une table-ronde sur les opérations d'assistance humanitaire dans les environnements hautement dangereux ou peu sûrs. Le fait que les États Membres ont choisi ce thème témoigne des graves préoccupations que leur causent le nombre croissant d'agressions dont font l'objet le personnel et les installations humanitaires et leurs incidences sur les populations touchées. Les membres de la table-ronde étudieront la manière dont on aborde ces situations sur le terrain et chercheront à voir quelles leçons on peut en tirer. Le Président prie M. John Holmes, Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, d'animer les débats.

#### *Table-ronde sur les opérations d'assistance humanitaire dans les environnements hautement dangereux ou peu sûrs*

2. **M. Holmes** (Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence), animateur, présentant le débat, dit qu'il est de la plus haute importance d'avoir un accès direct aux populations dans le besoin pour pouvoir engager des efforts de secours efficaces. Or cet accès est exposé à un nombre croissant de menaces, y compris d'agressions criminelles et d'attaques terroristes. Ces menaces prennent un caractère de plus en plus global et radical. Le nombre de travailleurs humanitaires qui ont été tués dans l'exercice de leurs activités, dont le personnel national forme la plus grande part, est monté en flèche ces dernières années. Rien que pour la dernière année, au moins 30 travailleurs ont été tués et près de 200 enlevés ou blessés.

3. S'attaquer au problème pose des questions compliquées – comment, par exemple, les institutions peuvent-elles s'acquitter de leur mandat humanitaire quand elles sont elles-mêmes les cibles d'attaques et comment accroître la sécurité du personnel tout en entrant en contact avec les populations dans le besoin? Il est important de communiquer aux populations visées le caractère neutre des missions humanitaires en les séparant des acteurs et objectifs politiques et

militaires, ce qui demande un travail de sensibilisation et des investissements à long terme. Toute présence militaire – même la présence de soldats de la paix des Nations Unies – peut conduire à douter de la véracité de messages de neutralité. Une analyse attentive de chaque contexte est nécessaire et cela réduira la menace.

4. Toutefois, l'acceptation d'acteurs humanitaires dans les régions touchées n'est pas suffisante. Une action prolongée demande un renforcement de la sécurité et un aménagement des politiques. Cela pourra comprendre, par exemple, une plus grande sécurité physique et une meilleure analyse du risque. Pareille approche de la gestion de la sécurité exige des ressources financières pour des investissements à long terme.

5. M. Holmes se dit encouragé par le fait que le Conseil tient un débat sur le problème et reconnaît que ce pourrait être chose sensible. Il souligne que le but n'est pas d'appeler spécialement l'attention sur tel ou tel État Membre, mais plutôt de décrire les mesures générales qui ont été prises et les leçons qui ont été apprises dans la fourniture d'une assistance humanitaire dans des circonstances difficiles.

6. **M. Starr** (Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité) dit que les travailleurs humanitaires ont jusqu'ici dû faire face à des conditions d'extrême pauvreté et à des situations d'après-conflit mais qu'ils opèrent aussi maintenant dans des situations de conflit véritable, ce qui crée des problèmes plus intenses de sécurité. Il rappelle les attaques meurtrières contre le bureau du Programme alimentaire mondial au Pakistan en 2009 et le quartier des Nations Unies en Afghanistan en 2009 et souligne que les enlèvements nuisent au travail humanitaire.

7. On a, au cours de la dernière année, progressé dans la compréhension des nombreuses menaces qui pèsent sur le travail humanitaire. Des concours financiers ont été trouvés pour conduire une analyse des divers risques et pour déterminer la manière de mettre en œuvre des programmes dans des conditions difficiles sans avoir constamment à retirer du personnel. Les missions humanitaires ont besoin de trouver un équilibre entre le besoin de sécurité et la nécessité de demeurer dans des endroits à haut risque. Par ailleurs, le Département de M. Starr s'emploie à mettre au point un système standard de notification des incidents afin de mieux comprendre dans sa totalité la

situation de la sécurité et de mettre en place un système de mesure pour maximiser les ressources. Un examen de criticité est aussi en cours pour déterminer si certains programmes justifient le risque qu'ils posent. Les Nations Unies continueront à subir des pertes de vies humaines à mesure que son personnel sera amené à travailler dans des endroits plus durs et il faut que l'Organisation soit certaine des raisons qu'elle a d'y maintenir une présence.

8. Le partage de l'information est d'une importance capitale pour la conduite d'analyses de menace et c'est un impératif moral quand il y va de la vie de gens. La stratégie dite « Sauver des vies ensemble » définit des principes directeurs pour le partage de l'information entre membres du système des Nations Unies, en particulier entre le Département de la sûreté et de la sécurité et les organisations non-gouvernementales partenaires.

9. M. Starr souligne que c'est dès qu'elles s'engagent qu'il faut demander un financement approprié pour la sécurité des opérations des Nations Unies et qu'il faut que les États Membres et les bailleurs de fonds comprennent que les coûts en seront plus élevés pour des opérations conduites dans des endroits à haut risque. C'est seulement la résolution des conflits qui les réduira.

10. La situation actuelle demande un changement d'approche, à commencer par les services de sécurité des Nations Unies, qui ont eu l'habitude de mettre fin à des activités dans des situations à risque. Le rôle essentiel du Département de la sûreté et de la sécurité est maintenant de permettre la poursuite des opérations des Nations Unies, ce qui implique d'offrir des alternatives et de proposer des manières originales de négocier les risques pendant que les programmes se mettent en place.

11. **M. Lopes da Silva** [Directeur exécutif adjoint aux relations extérieures, Programme alimentaire mondial (PAM)] dit que la faim s'aggrave dans les endroits touchés par la crise, problème qui a des effets durables sur les États fragilisés. Il suffit, par exemple, de quelques mois de malnutrition pour que cela ait, tout au long de la vie, des effets préjudiciables à la santé, à l'éducation et à la productivité, ce qui aboutit à un affaiblissement du produit intérieur brut dans beaucoup de pays.

12. Environ 80 % des ressources du Programme alimentaire mondial en 2009 sont allées à des pays en

proie à un conflit, ou qui sortent d'un conflit, et l'institution s'attend à intervenir davantage dans ce genre de situation à l'avenir. Étant donné que les denrées alimentaires sont une ressource encombrante à gérer, et que la chaîne de l'offre en est longue, le travail du Programme est particulièrement exposé aux menaces. La chaîne de l'offre comprend plus que la logistique traditionnelle; elle englobe tout moment, depuis l'opération initiale d'évaluation des semences jusqu'au moment où les bénéficiaires reçoivent les ressources, et elle expose de ce fait de nombreux domaines à une menace toujours à craindre.

13. Un nouveau problème se pose du fait du changement intervenu dans la nature des conflits. Dans le passé, les distinctions entre conflits, habituellement entre mouvements rebelles et l'État, étaient claires. Les travailleurs humanitaires font face maintenant à une pléthore de mouvements différents, comprenant des insurgés, des milices, des groupes religieux et l'État, qui souvent forment entre eux des alliances tactiques changeantes. Les principes de l'action humanitaire ne sont plus toujours compris ou acceptés, ce qui pose de graves dangers pour le personnel humanitaire et les populations touchées. De plus, en cas de conflit armé, le rôle attribué aux travailleurs humanitaires en vient de plus en plus à être confondu avec celui des militaires, ce qui met en question leur acceptation comme acteurs neutres. Par exemple, la nécessité de protéger des convois alimentaires par des escortes armées fait qu'il est difficile d'en distinguer le mandat humanitaire.

14. Le Programme alimentaire mondial a conçu quelques manières de demeurer efficace dans des situations à haut risque, comme de donner la priorité à une intervention locale. En faisant appel aux capacités de la population locale et en encourageant celle-ci à se faire entendre, on se fait plus facilement accepter. En outre, le Programme transfère les capacités de surveillance à des sociétés et à des organisations non-gouvernementales (ONG) qui sont connues et respectées dans les zones touchées.

15. La conclusion d'une récente réunion d'experts en gestion du risque convoquée par le Programme a été que la grande leçon à tirer est qu'on aura beau déployer tous les mécanismes d'atténuation du risque, il reste toujours un risque résiduel. Une fois prise la décision de demeurer présent dans un endroit particulier, la gestion de ce risque relève de la responsabilité commune des directeurs de programmes, des

Gouvernements nationaux, du Conseil des chefs de secrétariat du système des Nations Unies et du Conseil économique et social.

16. **M. Mawazini** (Coordonnateur exécutif, Comité de coordination des ONG pour l'Iraq), illustrant son exposé par des diapositives informatisées, dit que l'Iraq est dans un état d'instabilité constante et que sa population subit les effets d'une violence qui ne connaît pas de bornes. L'instabilité politique empêche le Gouvernement de garantir la sécurité dans le pays, incapable qu'il est d'affronter des problèmes tels que le retrait des troupes étrangères, l'administration des ressources pétrolières, l'existence de désaccords sur des territoires controversés et le désarmement de groupes armés.

17. M. Mawazini s'accorde avec les autres membres de la table-ronde pour dire que la confusion entre rôle humanitaire et rôle militaire pose un grave problème. En Iraq, le fait que l'on associe les organisations humanitaires avec les forces armées des États-Unis compromet leur acceptation. Elles ont beau s'efforcer de garder leurs distances par rapport aux militaires, beaucoup d'Iraqiens continuent à les affilier avec ce qu'ils considèrent comme « l'occupation ». La faiblesse de la présence des opérations des Nations Unies sur le terrain gêne aussi le travail humanitaire. Pour des raisons de sécurité, le bureau principal de la mission des Nations Unies se trouve à Amman et son personnel n'a qu'un minimum de présence parmi la population, ce qui le rend d'autant moins apte à évaluer les besoins et à coordonner les projets sur le terrain.

18. Il y a environ 70 organisations non-gouvernementales qui s'occupent d'assistance humanitaire en Iraq. Elles jouent un rôle capital dans la satisfaction des besoins de développement et l'implication de la population dans le processus de redressement. La plupart des organisations internationales n'ont pas recours à une protection armée, comptant plutôt sur leur acceptation par les populations qu'elles aident. La plupart des ONG nationales ont vu le jour au cours de la période 2003-2005, lorsque les conditions de sécurité ont commencé à se dégrader et que les organisations internationales se sont retirées. Bien que pouvant s'adapter à l'évolution des conditions et bien qu'assurant des services de base à la population, les organisations nationales sont toujours fortement tributaires des ONG internationales pour le renforcement de leurs capacités.

19. Les ONG ont appris à s'adapter et elles sont en mesure d'apporter une aide durable dans les endroits où l'insécurité a empiré. Cela tient à la rapidité de leur capacité d'intervention et à la confiance qu'elles en sont venues à inspirer aux populations, notamment en faisant intervenir celles-ci dans la réalisation de projets qui répondent à leurs besoins. Les agences humanitaires qui opèrent dans les « bulles » de sécurité d'enclos bien gardés ou sous protection armée perdent un accès véritable aux populations qui sont dans le besoin. Toutefois, un accès qui ne s'accompagne pas de mesures de sécurité n'est pas viable et a conduit à l'interruption de certains programmes. Il faut que le souci de la sécurité trouve place dans toutes les actions, notamment en ce qui concerne la sécurité du personnel. Comme il n'y a pas de situation à risque zéro, il faut que toutes les parties prenantes participent aux analyses risques-gains.

20. Pour que des opérations réussissent en Iraq, il faut qu'elles affirment clairement leur neutralité et qu'elles ne nécessitent pas de sécurité armée. Leur acceptation demande coopération, participation communautaire et prise en main locale. Le partage de l'information entre les organismes humanitaires a besoin d'être amélioré car beaucoup pensent que cela compromet la sécurité alors qu'en fait c'est le contraire qui se passe. Il est important aussi que l'élaboration des programmes se fasse sur le terrain du fait qu'une programmation à distance ne répond pas aux besoins réels des gens.

21. M. Mogwanja (Coordonnateur humanitaire des Nations Unies, Pakistan), illustrant son exposé par des diapositives informatisées, dit que les opérations d'assistance des Nations Unies dans le monde renvoient toutes à la même norme, à savoir la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, qui demande aux acteurs humanitaires d'être des fournisseurs impartiaux et neutres d'assistance à tous ceux qui sont dans le besoin. Il y a toutefois de nombreuses situations d'urgence dans le monde où combats aveugles, violence extrême et insécurité généralisée menacent fortement la nécessaire poursuite d'une réaction humanitaire à grande échelle. De tels environnements de sécurité complexes se caractérisent, notamment, par des agressions délibérées et directes contre le personnel humanitaire, celui des ONG et celui des Nations Unies, par des enlèvements de personnel ou par des attaques contre des convois, des entrepôts, des bureaux et des points de distribution, et par des

attaques aveugles contre des installations publiques telles que églises, mosquées, écoles, hôtels, marchés et camps de personnes déplacées. Les autorités ou les parties aux conflits pourraient établir des zones de non-accès pour les travailleurs humanitaires, limiter la possibilité d'accès sûr et continu à l'ensemble des populations vulnérables ou recourir à d'autres formes de dissuasion ou d'intimidation des travailleurs humanitaires, en particulier du personnel national et des femmes. Les environnements de sécurité complexes pourraient aussi comprendre de multiples parties à motivations diverses (criminelles, politiques, ethniques ou sectaires et un changement de structures de commandement). Tous ces problèmes restreignent la pleine application des principes humanitaires d'impartialité, de neutralité, d'humanité, d'indépendance et d'assistance fondés uniquement sur les besoins.

22. Bien que l'Assemblée générale ait demandé à toutes les parties aux conflits de respecter les principes humanitaires, de protéger les travailleurs humanitaires et de les laisser agir, il n'en va pas toujours ainsi. Dans les cas où le droit humanitaire international est applicable, les travailleurs humanitaires ont besoin d'obtenir le consentement de toutes les parties pour s'assurer un accès sûr et fiable aux populations vulnérables et pour veiller à leur propre sûreté et sécurité. Pour leur permettre d'obtenir ce consentement, il faut que toutes les parties, même les groupes armés hors-État, soient incluses dans les négociations et qu'elles conviennent de faire passer les principes humanitaires universels avant leurs propres intérêts.

23. Même là où le droit humanitaire universel n'est pas applicable, le cadre des droits de l'homme l'est à toutes les personnes qui ont le droit à certains services et à certaines protections, y compris à une assistance humanitaire. Le fait que certaines parties ne respectent pas la résolution 46/182 empêche les travailleurs humanitaires de s'en tenir pleinement aux principes humanitaires, ce qui fait naître des doutes quant à l'impartialité et à l'indépendance des organisations humanitaires et incite à voir dans les humanitaires des acteurs partiaux et animés de visées politiques. Quand la communauté humanitaire se sent obligée de renforcer les mesures de protection de sa sécurité physique, des obstacles se lèvent à la communication avec les populations touchées et la présence sur le terrain ainsi que les contacts directs avec les

bénéficiaires s'en ressentent. Des suspensions d'activités humanitaires fréquentes empêchent d'évaluer en temps opportun la qualité de l'action humanitaire, de sa mise en œuvre et de son suivi, ce qui entraîne une augmentation des coûts humains et financiers, une aggravation du stress et une réduction de la productivité.

24. Dans une certaine mesure, l'adoption de modes de fonctionnement à profil bas, comme le fait d'utiliser des véhicules non immatriculés et de s'habiller comme les gens de l'endroit, est utile. Il ne faut prendre de risques que quand les priorités du programme sont clairement établies et que des procédures de sécurité sont en place pour réduire au minimum tous impacts préjudiciables aux relations avec la population locale et aux contacts avec les bénéficiaires. On pourrait encore, quand cela est possible, gérer à distance le travail humanitaire ou s'en remettre davantage à des organismes et partenaires locaux pour opérer, même dans des environnements de sécurité complexes, avec suivi adéquat du travail pour en assurer la qualité. Mais transférer le travail et les risques à des partenaires sans que cela entraîne une réduction globale des risques serait contraire à la morale. Une autre façon de procéder serait de changer de modalités et de priorités opérationnelles si l'opération risquait de menacer directement la vie du personnel, encore qu'il soit difficile de ne pas répondre à des besoins humanitaires. Il faut, dans toute la mesure du possible, éviter de transiger sur les principes humanitaires.

25. On peut aussi tirer parti des technologies de pointe, par exemple en remplaçant une présence physique et des déplacements qui ne sont pas indispensables par des réunions virtuelles et des vidéo-téléconférences, en employant des téléphones mobiles pour transmettre une information humanitaire aux bénéficiaires et en utilisant des technologies portables pour l'entrée des données. Il est toujours utile d'exploiter les capacités et les compétences opérationnelles des partenaires, y compris planification de l'intervention, évaluations, opérations de sécurité, logistique, surveillance et notification.

26. Dans les environnements de sécurité complexes, il faut souvent persister pour convaincre toutes les parties d'accepter les principes humanitaires; plaider et négocier pourraient impliquer d'établir et de mettre en œuvre des principes directeurs de coordination civils-militaires, de s'entendre sur une politique nationale sur les personnes déplacées ou

d'expliquer les codes de conduite pour le travail humanitaire et les principes d'engagement. Faute d'un plus grand attachement politique global aux principes humanitaires, les humanitaires eux-mêmes auraient à plaider et négocier pour la sûreté et la sécurité de leurs opérations à partir d'une position de relative faiblesse. Pris entre l'impératif humanitaire d'agir et l'attachement aux principes humanitaires d'agir seulement quand il est possible d'être impartial, indépendant et neutre, les humanitaires seront poussés à continuer à observer une démarche pragmatique.

27. **M. Stillhart** (Directeur adjoint des opérations, Comité international de la Croix-Rouge (CICR)) dit qu'en tant qu'organisation qui œuvre à protéger et aider les personnes touchées par un conflit armé et autres situations de violence, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) opère par définition dans des conjonctures sécuritaires difficiles. Le personnel de la Croix-Rouge est toujours tenu de mesurer l'impact humanitaire attendu de ses activités au regard des risques que ces activités impliquent pour la sécurité de ses bénéficiaires et pour sa propre sécurité. Le CICR prend les décisions relatives à la sécurité au niveau du terrain, là où les opérations ont en fait lieu. Des études ont montré que le nombre de travailleurs humanitaires tués, enlevés ou gravement blessés est en forte augmentation et a dépassé 250 ces dernières années. Les incidents liés à la sécurité se répartissent entre trois grandes catégories : exposition à des dommages collatéraux dans des environnements dangereux, actes criminels aux fins de gains économiques et agressions à motivation politique contre des travailleurs humanitaires. Il est particulièrement inquiétant de noter la forte augmentation, ces derniers temps, des agressions à motivation politique contre des travailleurs humanitaires, ce qui semble dénoter une tendance plus marquée à ce qui pourrait être une crise sans précédent de crédibilité et d'acceptation du secteur humanitaire dans son ensemble. Depuis les attaques du 11 septembre 2001, le retour des forces armées de l'Ouest sur différentes zones de combat a suscité un intense débat sur la manière dont les organisations humanitaires en sont venues à être identifiées avec les visées politiques de l'Ouest, portant ainsi sérieusement atteinte à leur crédibilité et à leur acceptation ainsi qu'à leur aptitude à atteindre les populations touchées par un conflit de part et d'autre des lignes de front.

28. Face à cette nouvelle réalité, qui a vu certains groupes armés considérer les organisations humanitaires comme des cibles légitimes, le CICR a dû revoir de près sa démarche humanitaire et sécuritaire. Trois grandes décisions ont été prises, à savoir : renforcer l'identité de l'organisation par la démonstration de la valeur que représente, au niveau du terrain, une action humanitaire neutre et indépendante, maintenir un concept de gestion décentralisée de la sécurité fondé sur l'acceptation du CICR par tous les belligérants et renforcer le dialogue avec toutes les parties dans les divers contextes opérationnels où le CICR est présent. Il faut l'acceptation et la confiance de tous les acteurs impliqués dans un conflit, ainsi que de la population qui a besoin de protection et d'assistance, pour assurer au personnel du CICR la possibilité d'opérer dans la sécurité et d'arriver jusqu'à ceux qui sont dans le besoin. Le CICR doit constamment montrer, et de manière visible, qu'il se dissocie de toute espèce de projet qui ne soit pas strictement humanitaire et conserver la maîtrise de son processus décisionnel. Il faut qu'il puisse entretenir un dialogue avec tous ceux qui interviennent dans un contexte particulier, y compris avec des acteurs autres que l'État, ce qui demande un processus continu de coordination et de dialogue confidentiel avec tous les acteurs. Ce qui compte en fin de compte, toutefois, ce ne sont pas des mots ou des impressions, mais la différence que l'organisation peut faire en termes humanitaires par la démonstration de la valeur qu'apporte une action neutre, indépendante et strictement humanitaire.

29. Le CICR se rend compte que sa démarche ne saurait servir de modèle à l'ensemble de la communauté humanitaire, mais c'est une démarche qui est profondément ancrée dans son mandat, un mandat clair, encore que limité, qui est d'agir au cœur de conflits armés, notamment comme intermédiaire neutre entre belligérants. En outre, ne faisant pas partie d'un système plus large dont les objectifs dépassent de loin le champ des services humanitaires, le CICR jouit d'une large autonomie sur son propre processus décisionnel.

30. Étant donné qu'en vertu du droit international et d'autres normes pertinentes les États sont tenus d'assurer ou de faciliter la protection et l'assistance des populations et des personnes qui relèvent de leur autorité, le CICR se félicite que les États interviennent davantage dans la fourniture d'une assistance

humanitaire à leurs propres populations dans des situations de violence ou de catastrophe naturelle. Les États ne doivent pas, toutefois, utiliser l'assistance humanitaire à des fins politiques ou militaires. En outre, si une organisation humanitaire donne l'impression d'être partenaire d'un État ou d'agir sous les ordres d'un État qui pourrait aussi être partie active au conflit, cela peut créer des risques pour son acceptation et la sécurité de son personnel. Il faut maintenir un espace pour une action humanitaire neutre et indépendante et pour des organisations dont on ne puisse pas dire qu'elles s'associent à l'une ou l'autre des parties au conflit. Devant le risque de passer pour faire partie d'une opération politique plus large initiée par l'Ouest, le CICR a redit sa stricte adhésion à une action humanitaire responsable comme moyen d'atteindre ceux qui sont touchés par un conflit ou une violence armée. Le CICR a également appris cette dure leçon que l'acceptation ne peut jamais être prise comme allant de soi et qu'elle doit continuellement être entretenue par le dialogue et les résultats.

31. **M. Aleinikoff** (Haut-Commissaire adjoint, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés) dit que les migrants de force qui relèvent du mandat du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés habitent de plus en plus dans des endroits peu sûrs, souvent zones de conflit, ce qui rend l'action humanitaire beaucoup plus difficile pour l'accès, la sécurité des camps et de leurs résidents et la sécurité des travailleurs humanitaires. En outre, vu que la situation des réfugiés et des personnes déplacées est de nature à durer, les camps deviennent des foyers de frustration et des terrains de choix pour le recrutement de combattants.

32. Trouver le moyen de faire la part de l'accès et de l'assistance au regard de la sécurité soulève des questions difficiles et fondamentales. Les responsables de la sécurité ont tendance à être très prudents et une prudence excessive peut gravement limiter le mouvement et l'accès et réduire la confiance. Parfois, la seule présence d'un personnel international peut améliorer la sécurité. La doctrine d'unité d'action des Nations Unies peut aussi conduire à un certain flou dans la distinction entre le projet humanitaire et des projets plus tournés vers des fins politiques, sociales ou économiques, entraînant une diminution de la crédibilité, de l'impartialité et de la neutralité dont dépend l'efficacité de l'action humanitaire. Les attaques qui conduisent au resserrement, voire à la

fermeture, d'un périmètre humanitaire ne sont pas habituellement accidentelles; elles servent les objectifs poursuivis par une ou plusieurs des parties. Il est important de distinguer entre des situations de banditisme, auxquelles on peut habituellement parer par un emploi plus efficace des forces de l'ordre, et celles qui sont causées par des parties au conflit, qui nécessitent de dialoguer et de négocier ardemment et constamment avec toutes les parties en faisant valoir la distinction entre l'humanitaire et le politique et en affirmant les principes humanitaires de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Il faut former le personnel humanitaire international et local et les ONG à l'acquisition de si difficiles compétences en négociation et en communication.

#### *Session questions et réponses*

33. **M<sup>me</sup> Stewart-David** (Observatrice de l'Union européenne) dit qu'en tant qu'organisation donatrice et partie à des opérations humanitaires, l'Union européenne est grandement préoccupée par le resserrement de l'espace humanitaire dans de nombreuses zones de conflit, ce qui gêne considérablement les travailleurs humanitaires, empêchés qu'ils sont ainsi d'opérer efficacement sur la base de la neutralité, de l'impartialité et de l'indépendance. Il est essentiel d'entrer en contact avec les populations qui sont dans le besoin et cela demande de bonnes compétences en négociation et de la discrétion. La sécurité est principalement l'affaire des autorités d'accueil. La manière dont les groupes armés, les autorités et la population locale voient les acteurs humanitaires fait beaucoup pour la sécurité. L'association avec les forces militaires, nationales ou internationales, est chose délicate, l'aide humanitaire ayant souvent besoin du soutien logistique et de la sécurité que seuls les militaires peuvent offrir, mais cela pose un réel danger pour l'indépendance et l'impartialité. L'interaction avec les militaires et les forces gouvernementales doit être soigneusement mesurée et guidée par les principes du droit humanitaire, les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe et les Directives d'Oslo. Le rôle de direction et de coordination du pouvoir civil doit être maintenu. La démarche d'unité d'action des Nations Unies peut aussi conduire à l'introduction d'un flou dans les mandats si l'intégration des missions devient trop forte.

34. En ce qui concerne la sécurité des opérations des Nations Unies, M<sup>me</sup> Stewart-David demande ce qu'on peut accepter de risque et si les opérations des Nations Unies ont besoin de maintenir un seuil de sécurité plus élevé que les autres. Si oui, cela pourrait mettre les Nations Unies dans une situation telle qu'elles ne puissent pas fournir une aide alors que d'autres le peuvent. M<sup>me</sup> Stewart-David pose aussi une question sur le recrutement et la formation pour les dispositions et les compétences que l'on attend des travailleurs humanitaires, auxquels on demande d'associer professionnalisme et sensibilité au contexte.

35. M<sup>me</sup> **Yarlett** (Australie) demande si, étant donné la nature changeante des conflits, une politique de gestion du risque pour la sécurité conçue au Siège serait assez aménageable pour donner des résultats pratiques sur le terrain. Elle aimerait aussi en savoir davantage sur la meilleure manière d'effectuer le partage de l'information en temps opportun, en particulier de celle des ONG. Enfin, elle aimerait quelques exemples de renforcement des capacités dans les populations locales et les ONG.

36. M. **Al Seedi** (Iraq) dit que la situation des droits de l'homme dans son pays a certes été difficile suite à l'attaque de 2003 contre le bureau des Nations Unies, mais les choses se sont depuis lors lentement et régulièrement améliorées. Le Comité international de la Croix-Rouge est resté dans le pays et il a fait un gros travail, en particulier auprès des personnes déplacées et des migrants. Il a aussi aidé les pouvoirs publics à rétablir les services médicaux, pour lesquels le Gouvernement a fourni un soutien logistique considérable. Le rôle des Nations Unies en Iraq ces dernières années, parallèlement à celui d'autres organisations internationales et de la société civile, a été des plus précieux, comme cela s'est vérifié tout récemment pendant les élections. La sécurité s'est fortement améliorée dans la plupart des régions, mais l'Iraq a encore besoin de l'aide internationale à cet égard et à d'autres.

37. M. **Starr** (Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité) dit qu'une nouvelle politique de sécurité est bien en place, coordonnant le travail des organismes de sécurité du Siège et hors-Siège et veillant à ce que l'on s'attache en particulier à permettre à l'Organisation des Nations Unies de remplir sa mission. La quantité de risque acceptable dépend beaucoup de l'importance de la mission. Quand les gains escomptés sont considérables, des risques

plus élevés doivent être pris. L'aversion au risque est une réaction humaine à court terme, mais elle tend à affaiblir la mission humanitaire et il faut y prendre garde.

38. M. **Stillhart** (Directeur adjoint des opérations, Comité international de la Croix-Rouge (CICR), reconnaît qu'il n'y a pas de réponse totalement satisfaisante à la question de savoir ce qui est un niveau de risque acceptable. Le Comité international de la Croix-Rouge a réévalué la situation en Iraq après l'attaque d'août 2003 et il a décidé de demeurer dans le pays parce que les besoins humains y étaient énormes. Il a, lentement, reconstruit sa présence au point de faire de l'opération Iraq la troisième de ses plus grandes opérations dans le monde, œuvrant dans toutes les zones sans la protection de gardes armés. Au bout du compte, les besoins humanitaires ont justifié les risques.

39. M. **Mogwanza** (Coordonnateur humanitaire des Nations Unies, Pakistan) dit que diverses mesures pratiques et directes peuvent être prises pour assurer en temps opportun la documentation et le partage des meilleures pratiques. Il tire son expérience à cet égard de l'application du principe de responsabilité sectorielle, qui fait se rencontrer divers acteurs humanitaires de différentes organisations à réseaux différents travaillant comme groupe thématique de documentation et de partage d'expérience. Cette même formule sert aussi à mettre en place des capacités par un renforcement de la surveillance, du signalement et de l'évaluation des besoins et par la constitution d'un contexte tout à fait approprié pour la formation.

40. M. **Da Silva** [Directeur exécutif adjoint des relations extérieures, Programme alimentaire mondial (PAM)] dit que la nouvelle approche de la sécurité par les Nations Unies favorise une culture de prise décentralisée des décisions. Certains organismes du système des Nations Unies sont traditionnellement plus décentralisés et cette approche les met plus à l'aise. M. Da Silva pense qu'il faut que les équipes de gestion présentes sur le terrain fassent le point sur la situation et prennent des décisions sans attendre la réaction du Siège.

41. Il faut que les organisations humanitaires se rendent mieux à même d'entrer en contact avec les populations locales et d'analyser le contexte dans lequel elles opèrent. Cela a permis au CICR et au PAM d'arriver à fournir une assistance à grande échelle au



Darfour en 2004 et à conduire initialement le PAM à poursuivre ses opérations au sud de la Somalie, y compris dans des zones contrôlées par Al-Shabab (même si, en fin de compte, les relations avec les populations locales y ont été mal comprises). Il faut que les organisations humanitaires demeurent présentes dans des endroits à haut risque et la capacité de le faire ne s'apprend pas à l'école mais sur le terrain. Étant donné la portée de l'engagement et le travail d'analyse nécessaire, il y aurait intérêt à affecter le personnel pour de plus longues missions.

42. De plus, si les organisations humanitaires et les militaires pouvaient engager à nouveau un dialogue professionnel et apprendre à mieux comprendre leur rôle respectif dans la fourniture d'une assistance humanitaire quand le risque de voir porter atteinte à l'impartialité et aux principes humanitaires est moindre – suite, par exemple, à des catastrophes naturelles – cela pourrait aider chaque partie à fonctionner de manière plus efficace dans des situations de conflit.

43. **M. Stillhart** (Directeur adjoint des opérations, Comité international de la Croix-Rouge (CICR)) dit que le Siège des Nations Unies devrait faire de la sûreté et de la sécurité une des premières priorités et fournir la formation et les outils nécessaires. On pourrait aussi mettre à profit le savoir que les acteurs ont du terrain pour s'adapter à l'évolution des situations au niveau local.

44. **M. Mawazini** (Coordonnateur exécutif, Comité de coordination des ONG pour l'Iraq) dit que la notion de « risque acceptable » dépend de la compréhension que l'on a du risque et de l'analyse que l'on en fait et de l'éventuel changement qui peut en résulter dans les opérations. Quand des organisations humanitaires sont directement visées, comme cela s'est produit en Iraq en 2003 et 2004, il est difficile de maintenir les opérations. Quand le risque est largement réparti mais que les organisations ne sont pas directement visées, il est possible de comprendre, d'analyser et de prévenir ce risque. Il faut que le personnel appelé à opérer dans des conjonctures à très haut risque soit expérimenté, qu'il soit habitué à travailler avec des groupes armés et qu'il arrive à se faire accepter par les populations locales; de ce fait, la formation est très importante. Il faut aussi que les organisations humanitaires s'appliquent à renforcer la capacité d'analyse du risque du personnel local et à coopérer avec les chefs des communautés locales, religieuses et tribales. La mise en place de capacités dans une conjoncture à haut

risque commence par la fourniture de renseignements sur l'ONG, sur ses principes humanitaires et sur son rôle dans l'œuvre de reconstruction.

45. En ce qui concerne le partage de l'information sur la sécurité, les risques sont continuellement évalués et partagés entre ONG et avec le réseau des Nations Unies présent sur le terrain en Iraq. Le risque en Iraq n'est plus aussi répandu qu'il l'était en 2004 et une analyse de sécurité locale est nécessaire.

46. **M. Starr** (Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité) dit qu'il serait certes possible d'adapter à une situation locale une politique générale de risque pour la sécurité arrêtée au Siège, mais que la plupart des décisions en la matière se prennent sur le terrain. Des outils sont nécessaires pour comprendre les menaces, mesurer le degré de criticité des opérations et voir s'il faut les poursuivre. Une fois que les décisions ont été prises sur le terrain, leur acceptation s'impose aux niveaux les plus élevés des institutions, fonds et programmes des Nations Unies. Ce type d'analyse du risque et de cadre décisionnel crée un climat qui donne au personnel du terrain le sentiment d'être soutenu dans ses décisions, même en cas de pertes en vies humaines.

47. **M. Mercado** (États-Unis d'Amérique) demande, se référant aux données recueillies par l'Overseas Development Institute, selon lesquelles 78 % des atteintes à la sécurité concernent des travailleurs humanitaires nationaux, si une gestion à distance faisant appel à un personnel national est une alternative conforme à la morale.

48. **M. Suarez** (Observateur de la Colombie) demande aux membres de la table-ronde d'avancer des recommandations sur ce que les gouvernements peuvent faire pour pouvoir collaborer davantage avec les organisations humanitaires concernant la gestion, la prévention et la réduction du risque, pour renforcer la sécurité et pour mettre en œuvre des politiques de sécurité de nature à permettre aux organisations humanitaires d'agir de manière efficace là où le risque est grand.

49. **M. Tachie-Menson** (Ghana) demande comment les stratégies de gestion à distance abordent des situations dans lesquelles les acteurs locaux et les acteurs humanitaires internationaux poursuivent des objectifs différents. Il aimerait savoir aussi comment on peut utiliser des technologies de pointe dans des

localités peu sûres et sans infrastructure suffisante pour en assurer une couverture universelle.

50. **M. Mogwanja** (Coordonnateur humanitaire des Nations Unies, Pakistan) dit que les pertes en vies humaines sont préoccupantes, qu'il s'agisse de personnel national ou de personnel international. Les démarches et les dispositifs institutionnels de sécurité dont on parle s'appliquent au personnel de l'une ou l'autre catégorie. Connaissance de la situation locale et continuité d'interaction avec les populations locales aident à mettre en place la capacité d'analyse et à établir les relations nécessaires pour demeurer constamment informé de l'évolution de la nature, du niveau et de la complexité de la conjoncture sécuritaire. L'analyse coûte cher, mais elle est nécessaire pour savoir si d'autres démarches pourraient être suivies pour apporter des secours humanitaires d'urgence de nature à sauver des vies dans des conjonctures sécuritaires complexes. On pourrait par exemple, entre autres démarches possibles, faire appel aux partenaires locaux et aux organisations de la société civile et mieux utiliser le personnel national. De telles décisions sont à prendre sur la base d'analyses approfondies de la situation conduites régulièrement. Recourir à une programmation à distance et à un transfert de tâches à des partenaires locaux quand cela ne réduit pas le risque global est contraire à la morale.

51. Passant aux différences entre les objectifs des acteurs locaux et ceux des acteurs de haut niveau, M. Mogwanja dit que quand tous les acteurs acceptent des principes humanitaires communs et cherchent à répondre aux besoins les plus urgents des populations les plus vulnérables, il n'y a pas de différence quant à l'impact.

52. Il pense, lui aussi, que c'est parmi les populations les plus pauvres du monde que l'on trouve les conjonctures sécuritaires les plus complexes et les situations humanitaires les plus difficiles. Le manque d'accès aux technologies modernes et aux systèmes modernes de communication est une marque de pauvreté. En rendant la technologie moderne plus accessible à ces populations (collecte de données par téléphone mobile, technologie d'assemblage et de vérification, etc.), on pourrait améliorer l'évaluation rapide des besoins après une catastrophe naturelle.

53. **M. Holmes** (Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours

d'urgence), animateur, appelle l'attention sur l'utilisation que font les travailleurs humanitaires de l'Internet et de la technologie mobile en Somalie, ce qui leur permet d'opérer à distance et d'observer un profil bas et de réduire ainsi le risque.

54. **M. Starr** (Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence) dit qu'il incombe aux gouvernements de protéger les Nations Unies et les organisations humanitaires sur leur territoire, mais ils sont parfois débordés et incapables de se protéger eux-mêmes et leurs ressortissants, et encore moins les organisations humanitaires. Les organisations humanitaires des Nations Unies doivent partager avec les forces de sécurité et les représentants du Ministère de l'intérieur du pays d'accueil l'évaluation qu'elles font du risque sécuritaire et solliciter leur apport et leur analyse. On ne peut pas demander aux pays de faire intervenir les organisations humanitaires et de les protéger si l'information n'est pas ouvertement partagée.

55. **M. Da Silva** [Directeur exécutif adjoint des affaires extérieures, Programme alimentaire mondial (PAM)] dit qu'il faut une technique d'évaluation triangulaire de l'information pour arriver à la vérité. En prenant contact avec les chefs locaux on a accès à une source d'information autre que l'organisation qui gère le programme. M. Da Silva donne des exemples de l'utilisation novatrice qui est faite de la technologie en Somalie pour signaler un détournement d'aide alimentaire. En cas de catastrophe naturelle, il est important de contribuer au renforcement de la capacité d'adaptation des populations vulnérables touchées. Il n'est pas, à cet égard, de meilleure démarche à suivre pour parer aux imprévus et atténuer l'effet de la catastrophe que d'investir en adaptations à faible degré de technologie. Tirant les leçons du tremblement de terre d'Haïti, M. Da Silva dit qu'il faut que les plans de secours portent davantage sur la manière d'opérer dans les centres urbains et visent des environnements urbains à forte densité de population. Quand la catastrophe a lieu, on ne dispose pas toujours des ressources nécessaires pour appliquer les plans de secours prévus.

56. **M. Stillhart** (Directeur adjoint des opérations, Comité international de la Croix-Rouge) dit que l'arrivée sur scène d'acteurs locaux disposés à effectuer un travail humanitaire donne aux organisations internationales l'occasion d'améliorer la qualité des actions humanitaires. Le CICR se félicite de

l'intervention des gouvernements des pays d'accueil et des ONG locales ainsi que des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Dans des conjonctures particulièrement difficiles comme en Somalie, la meilleure manière de relever les défis est de passer par les sociétés locales du Croissant-Rouge et les réseaux de personnel national. Néanmoins, le déploiement de personnel national nécessite la même analyse de risque que celle que l'on utilise pour savoir si l'exposition d'un personnel international au risque se justifie.

57. Un dialogue ouvert et transparent avec les forces armées, les forces de sécurité et les forces de police des pays d'accueil faciliterait aussi l'analyse de sécurité pour les organisations humanitaires. M. Stillhart encourage les gouvernements à demander à leurs forces armées de prendre contact avec les organisations humanitaires.

58. Dans les opérations de gestion à distance, il est absolument capital de combler les écarts entre les objectifs. Dans son travail avec la société afghane de la Croix-Rouge, le CICR a pu constater qu'il y a intérêt à mettre la vulnérabilité et la capacité d'adaptation de la population au centre de l'action humanitaire du fait que les acteurs n'ont pas tous les mêmes priorités.

59. **M. Holmes** (Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence), animateur, dit que les gouvernements nationaux pourraient aussi apporter une véritable contribution à l'action humanitaire en ne s'y opposant pas.

60. **M. Aleinikoff** (Haut-Commissaire adjoint, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés) dit que l'utilisation de la technologie dans le travail humanitaire – équipement vidéo dans le domaine de la médecine, technologie par satellite ou méthodes statistiques pour évaluer le nombre de personnes déplacées, par exemple – pourra peut-être permettre un jour de moins faire appel à un personnel local.

61. **M<sup>me</sup> Eckey** (Norvège) demande aux membres de la table-ronde de décrire le type d'organisations locales en question et elle aimerait savoir si les organisations de femmes présentent un avantage comme prestataires d'assistance humanitaire dans des situations complexes. Elle aimerait savoir aussi comment les organisations humanitaires devraient aborder les groupes armés et quelles solutions politiques ont des chances de les amadouer.

62. **M. Stillhart** (Directeur adjoint des opérations, Comité international de la Croix-Rouge) souligne qu'il est important de maintenir un dialogue suivi afin de se faire accepter par toutes les forces et les groupes qui s'affrontent, sans quoi il est extrêmement difficile d'arriver jusqu'aux populations qui sont dans le besoin. Interrompre un dialogue pour ne le reprendre que des années plus tard ne donne rien. Le dialogue est nécessaire, non pas pour le seul fait de dialoguer, mais pour arriver ainsi à faire passer les secours l'assistance.

63. **M. Mogwanjia** (Coordonnateur humanitaire des Nations Unies, Pakistan) dit que les groupes locaux diffèrent en compétence, en couverture géographique et en attachement aux principes humanitaires. Évoquant le tremblement de terre de 2008 au Pakistan, il dit que, si beaucoup d'organisations ont pu fournir une assistance immédiate, toutes n'étaient pas équipées pour continuer à assurer une action humanitaire pendant des mois et des années. Celles-ci devaient être évaluées sur la base de leurs ressources, de leur attachement aux principes humanitaires et de leur aptitude à déployer un personnel qualifié.

64. Les organisations de femmes présentent un avantage pour leur aptitude à répondre aux besoins des femmes et des filles en cas de crise humanitaire. Elles sont, par exemple, plus sensibles à ce qui se fait et à ce qui ne se fait pas dans des sociétés attachées à leurs coutumes, dans lesquelles les contacts des femmes avec des étrangers et avec les hommes sont limités, de sorte que l'accès en est plus facile pour elles.

65. **M. Holmes** (Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence), animateur, dit que les risques sont devenus très grands et très nombreux. Il faut que les organisations humanitaires en soient conscientes et qu'elles agissent en conséquence, mais sans pour autant pêcher par excès de prudence. Il leur faut constamment faire la part du souci qu'elles doivent avoir de la sécurité et de la sûreté de leur personnel au regard de l'impératif qui est aussi le leur de remplir leur mandat d'assistance humanitaire.

*La séance est levée à 18 heures.*